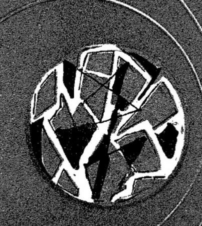
مدخل إلى علم السياسة

تأليف
هارولد لاسكى



ترجمه : عز الدين محمد حسين
راجعه : على أدهم



الألف كتاب
٥٤٥

مدخل إلى علم السياسة

بإشراف
الإدارة العامة للثقافة
بوزارة التعليم العالي

تصدر هذه السلسلة بمعاونة
المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية

دار الحمامى للطباعة
شارع الجيش - ٢ كنيسة الأرمن

الألف كتاب ٥٤٥

مدخل إلى علم السياسة

تأليف
هارولد ج. لاسكي

ترجمه
عز الدين محمد حسين

راجعه
علي أدهم

الناشر
مؤسسة سجل العرب
بإشراف الأستاذ الدكتور إبراهيم عبده
٢٦ شارع شريف باشا - القاهرة
تليفون ٤٩٩٩٩

١٩٦٥

هذه ترجمة كتاب :

AN INTRODUCTION TO POLITICS

تأليف :

HAROLD J. LASKI

محتويات الكتاب

هارولد ج. لاسكى

هارولد لاسكى (١٨٩٣ ــ ١٩٥٠) فى طليعة المفكرين السياسيين الذين لمعت أسماؤهم فى النصف الأول من القرن العشرين ، وقد ترك ثروة ضخمة من المؤلفات القيمة ، والفصول الممتازة ، والنشرات والرسائل تنم جميعها على غزارة علمه ، وسعة آفاق إطلاعه ، وشمول تفكيره ، وفرط حبه لإصلاح المجتمع الإنسانى وإزالة الظلم والطغيان من الحضارة الحديثة، وإبراءها من العلل والأسقام التى تعوق تحقيق رسالتها وتهدد حياتها وتشوه جمالها ، وهو بوصفه مفكراً قد يخطىء ويصيب ، ولكن إخلاصه وصراحته واستقلال تفكيره وجرأته فوق الريب والشبهات ، وقد تناول فى كتبه وبحوثه أخطر المشكلات السياسية وأشدها تعقيداً وأحوجها إلى البحث المستفيض ، مثل طبيعة الدولة وعلاقتها بالأفراد والجماعات والحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية والسيادة والسلطة والطاعة وألوان الديمقراطية والاشتراكية والشيوعية والفاشية والنازية والتحررية ، وذلك كله فى أسلوب جذاب ، وبيان خلاب ، وعرض واضح مستساغ ، يجمع بين دقة علم الأستاذ الجامعى المتخصص وبراعة الصحفى القدير الذى يعرف كيف يكتب لمختلف المستويات الثقافية ، ولذلك علت شهرته وتوطدت مكانته ، وكان تأثيره فى نفوس الشبان بوجه خاص والمعنيين بالمشكلات السياسية بوجه عام بالغاً بعيد المدى ، وكان مما يزيد الاهتمام بآرائه والإعجاب بشخصيته أنه كان لسنا حاضر البديهة نبيل النفس شديد العطف على تلاميذه لا يضن عليهم بعلمه ولا بوقته ، وقد تأكدت علاقات الصداقة بينه وبين كبار شخصيات عصره مثل القاضى هولمز والقاضى

فرانكفورتر فى الولايات المتحدة ، ولوردهالدين وقادة حزب العمال فى إنجلترا .

وقد جمع فى نفسه شخصيات متعددة فكان فيلسوفاً سياسياً ، وأستاذاً جامعيا ، وكاتباً فى الصحف والمجلات ، وخطيباً مصقعاً ، ومستشاراً خاصاً لكثير من الساسة ورجال الحكم ، وقد حمل نفسه من الأعباء الضخام . وفرض عليها من التكاليف المرهقة ، ما عجزت بنيته الضعيفة عن احتماله فغربت شمس حياته قبل نهاية العقد السادس من عمره الحافل وحياته الخصبة .

على أدهم

الفصل الأول

طبيعة الدولة

إن كل مواطن فى العالم الحديث رعية لدولة ما ، وهو ملزم قانوناً بأن يطيع أوامرها ، كما تحدد المعايير التى تضعها الدولة ملامح حياته ، وهذه المعايير هى القانون . وللدولة من السلطة ما يمكنها من فرض هذه القوانين على جميع من يعيشون داخل حدودها — ذلك هو كنه الدولة وجوهرها ، إذ أن كل المنظمات الأخرى ذات طابع اختيارى ، ولا يمكنها أن تقيد الفرد بقوانينها ، إلا إذا رغب فى أن يكون عضواً فيها . أما إذا كان مقيما فى دولة معينة ، فلا مندوحة له — من الناحية القانونية — عن الخضوع لأحكامها . والمطالب القانونية لهذه الأحكام أكثر قوة من التزامات الفرد نحو أية هيئة أخرى . ولذلك يمكن القول بأن الدولة هى الذروة التى تتوج البنيان الاجتماعى الحديث ، وتكمن طبيعتها التى تنفرد بها ، فى سيادتها على جميع أشكال التجمعات الاجتماعية الأخرى .

والدولة بمقتضى ذلك وسيلة لتنظيم السلوك البشرى ، وأى تحليل لطبيعتها يبين لنا أنها طريقة لفرض المبادىء السلوكية التى يجب أن ينظم الأفراد حياتهم على أساسها . فهى تأمرنا بألا نسرق وتعاقبنا على خرق قوانينها ، وهى تضع مجموعة من الأوامر وتستخدم الإكراه لتضمن إطاعتها. ومن وجهة نظر الدولة ، تستمد هذه الأوامر شرعيتها من ذاتها ، فهى قانونية لا لأنها خيرة أو عادلة أو حكيمة ، بل لأنها أوامر الدولة ، وهذه الأوامر هى التعبير القانونى عن الطريقة التى ينبغى أن يسلكها الأفراد ، كما حددتها السلطة ، التى هى وحدها القادرة على اتخاذ قرارات نهائية من هذا القبيل .

إن الأوامر القانونية لا تقرر نفسها ، كما أنها لا تنفذ نفسها بنفسها ،

إنما يسنها فرد ما ، أو هيئة ما من الأفراد ، كما تتولى هيئة من الأفراد أمر تنفيذها ، وإذا تأملنا دول العالم الحديث ، نجد أنها تبدو دائماً فى صورة عدد كبير من الناس داخل رقعة محدودة من الأرض يطيعون عدداً قليلا آخر من الأفراد . والقواعد التى تضعها هذه الفئة القليلة تخولها الحق فى أن تستخدم كل وسائل الضغط والإكراه اللازمة لتأكيد سلطانها ، إذا ما خولفت هذه القواعد ، وذلك سواء كان هذا العدد القليل يملك السلطة الشرعية الشاملة (كالملك والبرلمان) فى بريطانيا ، أو كانت سلطته محدودة من ناحية الموضوع الذى يمكنه أن يفرض طاعته فيه والطرق التى تحقق ذلك كما فى الولايات المتحدة .

وموجز القول أن كل دولة ، هى مجتمع يعيش داخل رقعة محدودة من الأرض ، منقسماً إلى حكومة وشعب . فالحكومة هى هيئة من الأفراد داخل الدولة تتولى تطبيق الأوامر القانونية التى تقوم عليها الدولة ، ولهذه الهيئة من الأفراد — دون غيرها من الهيئات الأخرى الموجودة داخل الحدود الأرضية لهذا المجتمع — الحق فى أن تستخدم الإكراه لتكفل طاعة هذه الأوامر .

ومعنى هذا أن فى كل دولة من الدول إرادة تعلو بحكم القانون على جميع الإرادات الأخرى ، وهى التى تتخذ القرارات النهائية ، وتسمى فى الاصطلاح « بالإرادة ذات السيادة » . ولا تتلقى هذه الإرادة أوامر من أية إرادة أخرى ، ولا تستطيع مطلقاً أن تتنازل عن سلطانها ، ومثال هذه الإرادة : الملك والبرلمان فى بريطانيا ، وكل ما تقرره هذه الإرادة داخل حدود إقليمها ، ملزم لجميع الأفراد المقيمين فى هذا الإقليم . وقد يعتبر

هؤلاء الأفراد تلك القرارات منافية للخلق ، أو غير حكيمة ، ولكنهم رغم ذلك ملزمون قانوناً بطاعتها ، فالمواطن الإنجليزى الذى لا يروقه مثلا قرار من قرارات كنيسته ، يمكنه أن يتركها ، ولا يمكنها أن تجبره على قبول قرارها ، ولكن إذا لم يرق المواطن القانون الذى يتعلق بضريبة الدخل ، فهو مع ذلك ملزم قانوناً بطاعته ، وإذا حاول أن يتحدى فاعليته ، فسوف يرغم فى الحال بصورة أو بأخرى على الخضوع له وتحمل مغبة عمله وهكذا الدولة مجموعة من الأفراد يخضعون — بالإكراه إذا لزم الأمر — لطريقة معينة فى الحياة ، ولا بد أن يطابق كل سلوك المجتمع هذه الطريقة . والقواعد التى تحدد طبيعة هذه الطريقة هى قوانين الدولة ، ومن الواضح منطقياً أن هذه القوانين لها الأولوية الضرورية ؛ أى السيادة على جميع القواعد الأخرى . ويسمى الأفراد الذين يضعون هذه القوانين « بالحكومة » وتسمى بدستور الدولة مجموعة القواعد التى تحدد : —

(أ) كيفية وضع هذه القواعد . (ب) الطرق المتبعة لتغييرها

(ح) الأشخاص الذين يقومون بوضعها .

هذا بطبيعة الحال من ناحية النظر إلى الدولة بوصفها نظاما قانونيا بحتا، فهو مجرد وصف للطريقة التى تتشابك بهـا العلاقات الاجتماعية فى مجتمع حديث بغض النظر عن الطريقة التى نشأ بها النظام القائم والأغراض التى يخدمها ، أو ما ينطوى عليه من قيمة ، أو ما يحيق به من أخطار أثناء تأديته لوظيفته .

من الواضح أن كل هـذه النواحى من الأهمية بمكان ، فطابع الدولة الحديثة ، هو نتيجة التاريخ الذى مرت به ، ولا يمكن فهم هذا الطابع إلا فى ضوء هذا التاريخ ، والدولة لا تباشر سلطتها فى فراغ وإنما تستعملها لتحقيق غايات معينة ، وتغير قواعدها فى جوهرها لضمان تحقيق الغايات التى تعد صالحة ـ فى وقت معين ــ فى نظر أولئك الذين يتمتعون بالحق القانونى فى ممارسة سلطتها . وإدراكنا لمـا تنطوى عليه الدولة من قيمة وما تتعرض له من أخطار ـ حسب هذا التصور ــ سوف يعتمد بوضوح وإلى حد كبير على نظرتنا للغايات التى تسعى الدولة إلى تحقيقها ، والطريقة التى تسعى بها لتحقيق هذه الغايات .

ولا أستطيع أن أدعى هنا أننى أتناول تاريخ الدولة ، وإنما أكتفى فقط ، بأن أؤكد أن طابع الدولة بوصفها هيئة ذات سيادة ، كان نتاج سلسلة طويلة من الظروف التاريخية التى كان أهمها – فى فترة الإصلاح(١) – الحاجة إلى وجود هيئة تنظيمية ، يمكن أن ترجع إليها كل مطالب السلطة

---

(١) فترة الإصلاح الدينى فى القرن السادس عشر .

لاتخاذ قرارات نهائية . وقد أكدت الدولة أولويتها على كل الهيئات الأخرى، لأنها حققت فى هـذه الفترة أمل الناس فى سلام منظم ، وهو الشيء الذى لم تستطع أية هيئة أخرى أن تدعى أنها تكفله ، فإن فوضى المذاهب الدينية لم تحقق شيئاً يذكر ؛ اللهم إلا الصراع ، كما أن التنظيم الاقتصادى كان محليا، وذا طابع فردى لدرجة أنه لم يكن قادراً على وضع قواعد عامة . وبرزت الدولة باعتبارها الهيئة الوحيدة القادرة على وضع الأوامر القانونية ، التى تلتزم احترامها جمهرة الناس ، وكانت قادرة على تنظيم الحياة ، لأنه لولا أوامرها لما كان هناك نظام ، وكان فوزها نابعاً من قدرتها على فرض إرادتها على جميع الأفراد ، بينما لم تستطع الهيئات الأخرى التى تنافسها تحقيق ذلك رغم أن نضال هذه الهيئات لم يكن أقل مراساً من نضال الدولة فى هـذا السبيل .

ولكن لماذا استطاعت الدولة أن تفرض إرادتها ؟ . عند هذه النقطة، ننتقل من الحديث عن طبيعة الدولة بوصفها نظاما قانونيا بحتـا ، وننظر إليها باعتبارها موضوعا للتحليل الفلسفى . ومن الواضح أننا يجب أن ننظر هنا إلى الدولة. من زاويتين مختلفتين ، فعلينا أن نشرح أغراض الدولة ، كما تبدو بصفة عامة ، أى ما الذى يفسر طابع الأوامر القانونية التى تفرضها الدولة ، فى وقت معين . كما يجب علينا أن نبحث عن المعايير التى تمكننا من أن نحدد بصورة عامة الطابع الذى يجب أن تتخذه هذه الأوامر القانونية . وباختصار ، ما الذى يفسر طبيعة حياة دولة معينة ، ولتكن فرنسا فى عهد النظام القديم ؟ ما الذى يدعونا إلى الحكم على الدولة الفرنسية فى عهد النظام القديم ، بأنهـا كانت غير موفقة فى عملها على تحقيق الأغراض التى توجد من أجلها الدولة ؟

إن سلطة الدولة ، هى الصورة الفعالة لقدرتها على إشباع المطالب المؤثرة التى تقع على عاتقها ، فرعايا الدولة يرغبون مثلا ، فى حماية أنفسهم وممتلكاتهم ، فعندئذ توجه أوامر الدولة القانونية لإشباع تلك الرغبة . وإذا رغب رعاياها فى عبادة الله على طريقتهم الخاصة ، دون فرض قيود على أى شكل من أشكال الاعتقاد الدينى ، وكان هذا طلبا من غير الممكن نقضه ، فإن الدولة تجعل من التسامح الدينى أحد أوامرها القانونية . وقد كان سبب اندلاع الثورة الفرنسية ببساطة ، هو استحالة إشباع مطالب رعايا الدولة التى تقع على عاتق هيئاتها ، فى ظل النظم القانونية التى كان يسير عليها النظام القديم .

وبذلك تكون الأوامر القانونية بمثابة تعبير إيجابى عن مطلب قائم فعلا ، فهى تتمشى ورغبات أولئك الذين يعرفون ، كيف يشغرون مركز القوة السياسية برغباتهم هـذه . وقوانين أية دولة إذن ، هى محاولة تبذل للاستجابة إلى هذه الرغبات ، ويتوقف مدى صلاحيتها على مدى نجاحها فى هذه الاستجابة ، ومن بين هذا الخضم الهائل من الرغبات ، التى يواجه بهـا الأفراد دولتهم ، تنتقى بعض الرغبات بالذات ، لتصاغ فى صورة أوامر قانونية ، إلا أن مبدأ الاختيار ليس ثابتاً دائماً ، وإنما يحدده الزمان أو المـكان ، فلا يمكننا أن نتصور دولة فى الحضارة الغربية لا تفرض على رعاياها ضرائب ، لتمويل برنامج للتعليم القومى ، بينما كان من المستبعد ، منذ أقل من قرن ونصف ، أن نتصور أية دولة تجبر رعاياها على الإسهام فى مثل هذا الغرض . وبمرور الزمن أصبح هذا المطلب ، الذى لم يكن فعالا فيما مضى ، مطلبا لا يمكن أن يقاوم .

ما السبب فى ذلك ؟ من الواضح أن أولئك الذين يمارسون السلطة فى الدولة قد ارتأوا أن من الضرورى ، أو من الحكمة ، أو العدل ، أن يستجيبوا للمطالبة ببرنامج للتعليم القومى . ولكن علينا أن نكتشف ما الذى يجعل هذا المطلب ضرورياً ، فى وقت معين ، وزمن معين . من الواضح أن الإجابة عن ذلك لا يمكن أن تكون ، بأن المطلب كان معقولا ، فكثيراً ما رفضت الدولة الاستجابة لمطالب معقولة ، فى الوقت الذى استجابت فيه لتلك المطالب التى لا يمكن للعقل حسب ما يبدو أن يبررها . كما لا يمكن القول بأن تلك المطالب حكيمة فى جوهرها ، لأن رجال الدولة لا يتصرفون بحكمة دائماً . إن الضرورة علة أكثر وضوحاً ، ولكن علينا أن نعرف السبب فى أن مطلباً دون غيره تراه الدولة ضرورياً فى وقت معين ، ومكان معين .

ولا شك أن الدوافع التى تحفز رجال الدولة على العمل ، غاية فى التعقيد ، بحيث لا يتسنى لنا أن نشرحها شرحاً مبسطاً ، إذ لا يوجد سبب واحد يمكن أن يستبعد فى النهاية باقى الأسباب . ولكن يمكننا القول كقاعدة عامة ، إن طابع أية دولة بعينها ، هو الطريقة التى يسير عليها النظام الاقتصادى القائم فى المجتمع الذى تحكمه هذه الدولة ، وإن أى نظام اجتماعى يظهر فى صورة صراع للسيطرة على القوة الاقتصادية ، ما دام أولئك الذين يملكون هذه القوة ، قادرين بقدر ما يمتلكون ، على تنفيذ رغباتهم ، فالقانون حينئذ يصبح نظاماً للعلاقات ، يعبر عن رغباتهم تعبيراً قانونياً . وبذلك تكون طريقة توزيع القوى الاقتصادية . فى وقت معين ، ومكان معين ، هى التى تشكل طابع الأوامر القانونية التى تفرض فى ذلك الوقت ،

وذلك المكان . وتعبر الدولة ، فى هذه الظروف ، عن رغبات أولئك الذين يسيطرون على النظام الاقتصادى . فالنظام القانونى ، بمثابة قناع تختفى وراءه مصلحة اقتصادية مسيطرة لتضمن الاستفادة من النفوذ السياسى؛ فالدولة أثناء ممارستها لسلطاتها لا تعمد إلى تحقيق العدالة العامة ، أو المنفعة العامة ، وإنما تعمل على تحقيق مصلحة الطبقة المسيطرة فى المجتمع بأوسع معانى هذه المصلحة .

ويجب أن نكون على حذر ، بحيث لا نفهم مما أوردته من الرأى أكثر مما يعنى ، أو أكثر مما يبرر ، فهو يشرح الطابع العام للدولة ولا يتناول بالشرح تفاصيل أعمالها ، كما يقول بصفة عامة ، بأن حق الاستمتاع بالمزايا ، يقترن دائماً بحيازة الممتلكات ، وبأن الحرمان من الملكية ، هو حرمان من حق الاستمتاع بالمزايا . ويقول بأنه عندما يتغير ميزان الملكية فى المجتمع يتغير كذلك ميزان العمل فى الدولة ليقابل التوازن الجديد . ومن النادر طبعاً أن يتم ذلك التغير فى الحال ، كما أنه لا يكون كاملا أبداً ، إذ يتطلب الأمر فى الحركات التاريخية ، فترة من الوقت ، تجعل كل تكيف أمراً جزئياً . وقليل من الطبقات التى ظفرت بالسيطرة قد أسرفت فى استعمالها ، فهى تعمل على شراء رضاء معارضيها عن التوازن الجديد ، ومن النادر ألا تشعر بأن وصولها إلى السلطة ، فى حد ذاته ، يكفى دون بذل مجهود فى سبيل ذلك الاستبعاد الذى شقيت منه قبل ذلك .

وما من أحد يدرس تشريع دولة ، يستطيع أن يشك فى صلته بمطالب تلك الطبقة التى تمارس السلطة باسمه . فتاريخ قانون النقابات العمالية فى إنجلترا ، وتاريخ حرية التعاقد فى أمريكا . وتاريخ التشريع الزراعى فى بروسيا ، كلها أمثلة للطريقة التى تتبعها طبقة اقتصادية مسيطرة لتستغل الدولة

فى إعطاء الصفة النهائية لتلك الأوامر القانونية التى تحمى مصالحها على أحسن وجه .

ولا يدعونا ذلك لأن ننكر ، ولو للحظة واحدة ، على الطبقة الحاكمة رغبتها فى أن تحكم بالعدل والمنطق . ولكن الناس يختلفون فى تفكيرهم تبعاً لاختلاف طرائق معيشتهم ، فعند مواجهة المشكلة الآتية : ما هى الأوامر القانونية المطلوبة فى النهاية لصالح المجتمع ككل ، نجد أن كل طبقة تواجه هذه المسألة ، وفى ذهنها مقدمات منطقية مبهمة ، غير محددة لها أهمية جوهرية فى نظرها إلى المنطق أو العدالة . فالأغنياء يدأبون على التقليل من شأن الملكية باعتبارها وسيلة للسعادة ورجال الدين يبالغون دائماً فى تقدير تأثير الإيمان على الخلق ، بينما يسند رجال العلم ، عادة ، أهمية لا مبرر لها للعلاقة بين العلم والحكمة . فنحن سجناء تجاربنا ، ولما كنا نكتسب الجانب الهام فى تجاربنا فى أثناء كسبنا للعيش ، فإن الطريقة التى يكتسب بها هذا العيش ، هى التى لها أكبر الأثر فى تكوين أفكارنا عما نرغب فيه ، فلم يستطع « جون برايت » إطلاقاً أن يدرك قيمة قوانين المصانع ، لأنها كانت تتعارض مع الخبرة التى اكتسبها وتغلغلت فى نفسه باعتباره صاحب «صنع» ، وإن أحد ملاك الأراضى ، مثل « لورد شافتسبرى » لم يجد صعوبة فى إدراك مبادىء العدالة ، فى تشريع المصنع ، بينما لم يستطع أن يدرك العدالة فى تنظيم أحوال العمل الزراعى ، كما أن ملاك العبيد فى الولايات المتحدة ، كانوا يؤمنون إيماناً عميقاً ، بأن نظام الرق ، كان فى مصلحة العبيد أنفسهم .

وقد يقال أحياناً إن هذه النظرية ، قد تنطبق على مجتمع تكون

السلطةفيه ذات طابع « أوليجارشي » فني إنجلترا مثلا ، إذا اقتصرت الحقوق السياسية على الطبقة المتوسطة ، فمن الطبيعى أن يدعو ذلك إلى أن يغلب على التشريع طابع الطبقة المتوسطة . ولكن حيث يكون نظام الدولة ، نظاما ديمقراطياً مبنياً على حق الانتخاب العام ، فإن اختيار حكام الدولة الذى يتم بوساطة المجتمع ككل ، يبطل أى تفسير اقتصادى يقوم على النظرية الاقتصادية القائلة بأن الملكية هى التى تحدد أساساً طابع الدولة .

إن هذا الاعتراض على أية حال ، ليس جوهريا كما يبدو لأول وهلة ، فصحيح أن الدولة الديمقراطية عموماً ، أكثر سخاء على الشعب من الدولة الأوليجارشية ، ويتضح ذلك من الفرق بين التشريع الإنجليزى فى القرن التاسع والقرن العشرين ، إلا أن هذه الفروق لا تمس جذور الأمر . فإن السلطة تعتمد أساساً على الشعور بالملكية ، وعادة التنظيم والقدرة على إحداث أثر سريع وفى الدولة الديمقراطية ، حيث يوجد تفاوت كبير فى القوة الاقتصادية ، نجد أن أهم ما يميز الفقراء هو افتقارهم إلى هـــذه الخصائص بالذات . فهم لا يعرفون القوة التى يمتلكونها ، كما أن من الصعب عليهم ، أن يتبينوا الآثار التى تنجم عن تنظيم مصالحهم ، وهم يفتقرون إلى الاتصال المباشر بأولئك الذين يحكمونهم . كما أن أى تصرف تقوم به الطبقات العاملة ، ولو كان ذلك فى دولة ديمقـــراطية ، ينطوى على مخاطرة بأمنها الاقتصادى لا تتناسب إطلاقاً مع ثقتها فى الكسب . فمن النادر أن تتوافر لها الأدوات اللازمة لضمان تحقيق رغباتها ، بل لم تتعلم حتى كيف تحسن صياغتها والدفاع عنها ، فهى ترزح تحت الشعور بالنقص الذى يتولد عن الطاعة الدائمة للأوامر ، دون أن يكون لديها خبرة تامة بالثقة التى تتولد عن التعود على إلقاء الأوامر ، كما تميل إلى الخلط بين النظم التى ورثتها ،

وبين قواعد المجتمع التى لا مفر منها . وهناك فى الواقع كثير من الأسباب التى تدعونا لأن نتوقع ، أن الدولة التى تقوم على أساس حق الانتخاب العام ، ستكون مسئولة عن كفالة حقوق أوسع للجمهور ، أكثر مما يكفله أى شكل آخر من أشكال الحكم . ولكن لا يوجد أى سبب تاريخى يدعونا لأن نفترض ، أن مثل هذه الدولة ستكون قادرة بنفسها مباشرة ، على إحداث تغيير جذرى فى النتائج الاجتماعية لمجتمع متفاوت من الناحية الاقتصادية .

ونخلص من ذلك . بأن طبيعة الأوامر القانونية ، فى أية دولة ، تتطابق مع المطالب المؤثرة التى تواجهها الدولة ، وأن هذه المطالب بدورها ، تتوقف عموماً على الطريقة التى تتوزع بها القوى الاقتصادية فى المجتمع الذى تحكمه الدولة . ويتبع ذلك ، أنه كلما كانت القوة الاقتصادية موزعة توزيعاً عادلا ، كانت العلاقة أوثق بين المصلحة العامة للمجتمع ، والأوامر القانونية التى تفرضها الدولة ، لأن من الواضح ، أن القوة الاقتصادية المتكافئة ، تعنى مطلباً حيوياً متكافئاً ، وحينئذ لا تكون إرادة الدولة منحازة إلى اتجاه معين ، أكثر من غيره ، فإذا كانت الدولة بمثابة تنظيم يهدف إلى تحقيق المطالب ، فنجد أنه كلما زاد التساوى فى توزيع القوى الاقتصادية التى تواجهها الدولة ، كانت استجابتها لهذه المطالب أكثر شمولا .

وعلى أية حال يبدو أن هـــذه هى التجربة العامة للتاريخ ، فالدولة الأرستقراطية قد استمرت ، لأن عدد الذين كانوا محرومين من مزاياها ، والمدركين لقدرتهم على الاعتراض على أسسها ، كان من القلة بحيث لم يكن

له أثر فعال . ثم تقوضت دعائمها ، لأن تغييراً فى نظام الإنتاج أحدث تغيراً فى ميزان الملكية فى هـذه الدولة ، بحيث أصبح أولئك الذين حرموا من السلطة قادرين — إذا اشتركوا اشتراكاً فعلياً فيما يجد من أحوال — على إرغام الدولة على أن توسع من نطاق إفادتهم من الأوامر القانونية التى فرضتها .

وعند هذه النقطة نجد أننا فى مركز يسمح لنا بأن نحدد معنى الدولة ، باعتبارها نظاماً قانونياً بحتاً ، وإذا نظرنا إليها من هـذه الناحية ، فإننا لا ندرك لها قيمة خارج هذا النطاق القانونى . فالدولة كمجموعة من الأوامر القانونية ، بمثابة مجموعة من القوى المتقابلة مؤقتاً ، والتى يتغير طابعها ، تبعاً لتغير القوى التى تحـدد وضعها الراهن . فقوانينها صحيحة ، بمعنى أنه يمكن فرضها فعلا فى لحظة ما . وإذا حدث ونسبت صحتها إلى أسس مخالفة لحقيقة مصدرها النهائى ، فإننا بذلك نتعدى النطاق القانونى إلى نواح تؤثر فيها عوامل أخرى . فالقانون الصادر عن الكونجرس أو البرلمان يفرض نفسه فى المجـال القانونى ، لمجرد أنه قانون صادر عن الكونجرس أو البرلمان ، وإن بحث عن أسس أخرى ، تبرر قبوله ، ككونه حكيما مثلا أو عادلا ، فإن المصدر الذى ينبثق عنه — على هذا الأساس — يصبح غير ذى موضوع ، لأنه عندئذ يبنى نفسه على نظرية للقيم ، لا يوجد تبرير لها من الناحية القانونية الخالصة .

ومن هنا يتضح الوجه الثانى ، لفلسفة الدولة التى أشرت إليها فيما تقدم . لقد وصفنا الدولة بأنها — فى القانون — نظام ينطوى على أوامر تفرضها باسمه هيئة من الرجال ، يطلق عليهم فى مجموعهم اسم الحكومة . وقد رأينا أن هذه المجموعة من الأوامر ، تستمد طابعها الجوهرى من النظام الاقتصادى ، الذى يقوم ، فى وقت ما ، وراء النظام القانونى المعبر عن وقع مطلب مؤثر فى المجتمع . ومن الواضح أن هذا لا يدلنا على شىء خارج نطاق الحقيقة الخالصة . إنه يشرح السبب فى أن تقدم الدولة على تشريع ذى طابع خاص ، ولكنه لا يوضح أى طابع ينبغى أن يتسم به تشريع الدولة كدولة .

إن القول بقانون بحت أمر يعتمد فى تبرير قبوله على أساس المصدر الذى ينبع منه القانون . ولكننى إذا تساءلت : لماذا ينتظر منى أن أطيع الدولة ؟ فمن الواضح أنه لا يكفى أن يقال لى ، إننى يجب أن أطيعها لمجرد أنها الدولة . وسوف أسأل كما سأل الناس فيما مضى : لماذا تستوجب أوامر الدولة الطاعة ؟ وإذا تعارضت هذه الأوامر مع كل ما أعتقده وآمل فيه وأشعر به ، فقد استنتج ، كما استنتج الناس فيما مضى ، أنه ليس أمامى أى مخرج آخر ، إلا أن أرفض الطاعة المطلوبة منى على هذا النحو .

لذلك يجب أن تبرر أوامر الدولة نفسها ، على أسس أخرى غير كونها صادرة بأمر الدولة ، إذ أن مثل هـذا المصدر يخبرنا من أين تجىء ، كما يبين لنا أن الإكراه على طاعة هذه الأوامر سيكون دائما تحت تصرفها ، ولكنه

لا يخبرنا أكثر من ذلك . فهو لا يبين لنا أن الدولة كانت على حق فى إصدار هذه الأوامر . وهكذا لا تعتبر النظرية القانونية للدولة نظرية حق، إلا إذا تتضمنت شيئاً جديداً غير نظرية القانون ، وعلينا أن نتساءل : لماذا سن القانون ؟ وما هى الغايات التى يبدو أنه يسعى إلى تحقيقها ؟ ولم يعتبر أن هذه الغايات ، يجب أن تكون هى نفسها غاياتنا ؟ وذلك قبل أن نكون نظرية للدولة يمكن أن نعتبرها متمشية مع هدف الفلسفة السياسية . ولذلك يجب أن نضيف للقانون غائية تجعله جديراً بقبول الناس له .

تتباين الغائيات فى القانون بمدى تباين تجربة النوع الإنسانى التاريخية ، ويجدر بنا أن نميز بعض المفاهيم الخاصة البارزة ، لكى نرى كيف سعى الناس لتبرير النظم القانونية التى عاشوا فى ظلها . ويمكننا أن نسمى نظرة الإنسان السائدة إبان تجربته البدائية ، بالنظرة اللاهوتية ، فالقانون ليس سوى مجموعة من القواعد الإلهية التى منحها الإله أو الآلهة لمن يعيشون فى ظلها ، وبناء على ذلك فهى خليقة بأن تطاع لأن مصدرها الوحى المقدس . والمثل الواضح على ذلك قوانين « موسى » وشريعة « حامورابى » التى أعطاها له إله الشمس مفصلة تفصيلا كاملا ، وطلب من الناس أن يطيعوها ، لأن غضب الآلهة سوف يحل بمن يخالفها . وإذا انتقلنا إلى مرحلة أخرى ، فقد نجد القانون فى صورة مجموعة من العادات الاجتماعية القديمة ، قد لا تكون مكتوبة ، ولكن جرى العرف على أن تحافظ عليها طبقة من الكهنة ، وتطالب الناس بطاعتها خشية غضب الآلهة إذا ما خالفوها .

ويرد الجانب الأكبر من هذه النظريات ، إلى التاريخ البدائى للجنس

البشرى ، أما فى فترة أكثر نضجا ، كالفترة التى نشأ فيها التشريع الرومانى مثلا ، فكانت طاعة القانون تطلب بناء على أن مبادئه وليدة الطبيعة الأساسية للأشياء ، وأن سلوك الناس ، يجب ، تبعاً لذلك ، أن يتمشى مع هذه المبادىء .

وتقرب هذه النظرة الكونية من نظره « توما الأكوينى » وعنده أن القانون مرآة ينعكس فيها العقل الإلهى الذى نظم الكون ويسيطر عليه ، فإذا أطاعه الناس ، كما هو واجب عليهم ، فإنهم بذلك يجعلون سلوكهم متمشيا مع الخطة التى يعتمد عليها النظام الصحيح للعالم . ويشبه ذلك أيضاً النظرة التى اتخذها « كانت » والتى تعتبر القانون مجموعة من التعاليم التى تمكن كل فرد من تحقيق أقصى حرية له متفقة مع حرية مشابهة يتمتع بها الأفراد الآخرون . وتصبح هذه النظرة عند « هيجل » نظرة كونية ، عندما ينظر إلى سير التاريخ على أنه فكرة تكشف عن حرية تتزايد على الدوام ، وتحقق وجودها خلال تطور الدولة .

هذه النظريات كلها تتفق فى خاصة واحدة ، وإنها تجعل إبرام القانون خارج سيطرة الإنسان .

وسواء كان سبب القانون هو الخوف من الله ، أو تحقيق الخطة الكامنة فى الكون ، أو نيل الحرية المتزايدة ، فإن هذه النظريات لا تتصور الإنسان عاملا مستقلا تشكل تجربته صنع القانون ، عن عمد ووعى . فجوهر القانون كما ترى هذه النظريات دائما « بعيداً عن الإنسان » وعليه أن يجده . ويكمن الصلاح فى اتباع الإنسان شريعة لا يدله فى وضعها . فالمطلوب منه هو أن يقبل عن تصديق مجموعة من الأوامر باعتبارها تمثل نتائج لا مفر منها

لحركة الدنيا ، أو على الأقل باعتبارها نتائج إذا فر منها عرض نفسه للمخاطرة بخلاصه[١] .

ومن الواضح قصور مثل هذه النظريات ، فقد أثبتت البحوث التاريخية خطأ كل النظم التى تدعى أنها تعمل فى ظل العقوبات اللاهوتية ، فالإله الذى أوحى بها يتكلم لغة غامضة لا سحر فيها . إلا لمن نصبوا أنفسهم أتباعاً له . ومن الواضح أن تلك النظريات التى قامت على أساس منطق يفترض نظاماً للعالم يعتبر صوتاً للطبيعة أو العقل ، منبثقة عن محاولة لاكتشاف قوانين للحياة الاجتماعية ، تشبه فى طابعها قوانين الطبيعة الجامدة . وهذه المحاولة مستحيلة ، فهى تتجاهل أن الحياة الاجتماعية ليست متحركة على الدوام فحسب بل هى جديدة على الدوام أيضاً ، فعوامل توازنها هى الإرادات الفعالة للأفراد الذين يتمكنون عن طريق فحصهم للنتائج العارضة أن يغيروها، فهم يحدثون التغيير بإرادة التغيير . لذلك يستحيل الوصول فى عالم السياسة

(١) يقول الميثاق الذى أصدره المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى الجمهورية العربية المتحدة عن موضوع الدين : « إن القيم الروحية الخالدة النابعة من الأديان قادرة على هداية الإنسان وعلى إضاءة حياته بنور الإيمان ، وعلى منحه طاقات لاحدود لها من أجل الخير والحق والمحبة . إن رسالات السماء كلها فى جوهرها كانت ثورات إنسانية استهدفت شرف الإنسان وسعادته ، وإن واجب المفكرين الدينيين الأكبر هو الاحتفاظ للدين بجوهر رسالته ،

إن جوهر الرسالات الدينية لايتصادم مع حقائق الحياة ، وإنما ينتج التصادم فى بعض الظروف من محاولات الرجعية أن تستغل الدين ضد طبيعته وروحه لعرقلة التقدم وذلك بافتعال تفسيرات له تتصادم مع حكمته الإلهية السامية .

لقد كانت جميع الأديان ذات رسالة تقدمية ، ولكن الرجعية التى أرادت احتكار خيرات الأرض لصالحها وحدها أقدمت على جريمة سترمطامعها بالدين ، وراحت تلتمس فيه ما يتعارض مع روحه ذاتها لكى توقف تيار التقدم .

إن جوهر الأديان يؤكد حق الإنسان فى الحياة وفى الحرية ، بل إن أساس الثواب والعقاب فى الدين هو فرصة متكافئة لكل إنسان . إن كل بشر يبدأ حياته أمام خالقه الأعظم بصفحة بيضاء يخط فيها أعماله باختياره الحر ، ولا يرضى الدين بطبقية تورث عقاب الفقر والجهل والمرض لغالبية الناس وتحتكر ثواب الخير لقلة منهم » .

إلى قوانين لها من الثبات الكبير ، ما للقوانين الطبيعية مثل قوانين علمى الفيزياء والكيمياء . والفكرة القائلة بأن الحياة الاجتماعية تتمشى مع نظام الطبيعة ، كما ينادى المذهب الرواقى ، تنسى أن الفن هو طبيعة الإنسان فى عالم متحضر ، وأن الحياة طبقاً لأسمى مبادىء الفن ، تعتمد على نظرة للجمال أو للخير يمكن أن تطبق تطبيقاً عاماً .

والحقيقة الآن هى أن معظم نظريات القانون التى بحثناها قد بررت دائماً النظام الاجتماعى ، الذى يعيش فى ظله الكثير من الناس لمصلحة فئة قليلة ونحن لا نشوه نظرية هيجل فى الدولة ، حينما نقول إن الإنسان فى رأيه قد وجد أسمى تعبير عن حريته فى طاعته لملك بروسيا . وخلاصة الأمر أن مثل هذه الآراء كانت فرضاً لمفاهيم مستمدة من تجربة جزئية متحيزة على إرادات بقية أفراد المجتمع ، دون أدنى محاولة مناسبة للكشف عن مدى مطابقة تجربة الآخرين لنتائج هذه المفاهيم .

وهذا هو ما أضفى الجاذبية على نظرية للقانون ظلت تخلب ألباب الناس منذ عهد الإغريق الأقدمين .

إن هذه النظرية بسيطة فى عناصرها على الأقل . فهى ترى أن القانون لا يمكن أن يقيد الأفراد إلا إذا قبلوا ذلك ، وبهذا يكون العامل الذى يضفى على الأوامر القانونية صحتها — فى أى نظام للدولة — هو أن الأفراد قد قبلوا المبادىء الكامنة التى بنيت على أساسها هذه الأوامر القانونية ، فكل فرد يعلم أن الحياة مستحيلة ما لم يف الناس بوعودهم : فإذا أقمنا الدولة على أساس القبول ، يمكن عندئذ للقوانين التى تضعها الدولة أن تقيد المواطنين ، وإلا كان ذلك إكراهاً سافراً ، لا يمكن أن يكون له أى أساس أخلاقى .

وهذه النظرية فى أشكالها الأكثر بدائية ، هى نظرية العقد الاجتماعى وهى تقرر أن الناس يقبلون إنشاء الدولة، ويمنحونها سلطة إصدار الأوامر. وأحياناً — كما هو الحال عند هوبز — تكون السلطة مطلقة ولا يمكن سحبها . ولتفادى فظائع الفوضى ينصب الناس فرداً مستبداً ليحكمهم . وأحياناً تكون السلطة على العكس من ذلك ، أى تكون مقيدة ، ويمكن سحبها ، كما هو الحال عند « لوك » فالناس يتبينون فائدة الدولة ، ولكنهم لا يوافقون على جعلها ذات سلطة شاملة ، بل يجب أن يتحقق التوازن فى الدولة بوجود جماعة محدودة، وأن تلتزم نصوص العقد بدقة وإلا تعرضت لخطر الثورة . وأحياناً — كما هو الحال عند روسو — تنبثق الدولة من قبول الأفراد لها باعتبارها شاملة السلطة ، إلا أن كل إرادة من إرادات هؤلاء الأفراد ، فى كل مرحلة من مراحل العمل ، تشكل جزءاً من إرادة الدولة ، أثناء ممارستها لسلطتها ؛ ورأى الشعب يكون هو الموجه لتصرفاتها باستمرار ، كما يقيد قانونها أعضاءها ، لأنهم هم أنفسهم الذين يضعون مادته .

ولا يستطيع أحد — كما أعتقد — أن ينكر ، أن وراء النظريات التى تبرر بالقبول مطالبة القانون بإطاعته قوة لا يمكن أن يدعيها أى رأى معارض. فوفقاً لهذه النظريات يصنع الفرد بقبوله للقانون ، التزامه به .

وبذلك يكون من الواضح عقلا ، أنه يجب أن يعتبر الفرد نفسه مقيداً بهذا القانون ، ولكن يجب ألا نغفل جوانب النقص الشديدة التى تعانى منها مثل هذه النظريات، فليس لدينا أصلا دليل على وجود عقد اجتماعى كما تدعى النظرية : فالدولة لم تصنع ، ولكنها نمت كما لا يمكن أن تساس أمورها على أساس القبول وحده . وليس ذلك لوجود أقلية معارضة يجب إخضاعها

فحسب ، وإنما هناك حقيقة أخرى أيضاً وهى أننا متى تجاوزنا «دولة المدينة» الصغيرة ، نجد أن مشكلة الحجم تجعل الحكومة النيابية ـ فى أية صورة من صورها ـ هى الشكل الوحيد ، الذى يمكن ، من الناحية العملية ، أن تظهر بوساطتها إرادتها . وكثيراً ما يتحدث مؤيدو نظرية التعاقد ، فى هذه النقطة ، عن قبول ضمنى . ولما كان من الواضح أن القبول يتضمن فكرة عمل إرادى حر ، فإن الأمر يتطلب شيئاً أكثر إيجابية من ذلك . فماذا نقول عن القانون الذى يقبله الفرد عند وضعه ، ثم يسحب قبوله نتيجة لتجربته أثناء سريانه ؟ فهل يستمر نافذ المفعول بالقياس إليه ؟ ألا تعوق القدرة على سحب الموافقة عمل الإرادة وتجعله مستحيلا ؟

وعلى رغم أنه من الواضح ، أن أفضل نسق من الأوامر القانونية ، هو الذى يتضمن أقل قدر ممكن من الإكراه . فإنه من المستحيل أن نتصور مجتمعاً حديثاً يمكنه أن يحقق غاياته . دون استخدام القوة . ولو مع بعض مواطنيه على الأقل .

ولنعرض مشكلتنا الرئيسية بصورة أخرى . فالدولة كما قلت هى طريقة لتنظيم السلوك الإنسانى ، وهى النظام القانونى الذى تقيد معاييره سلوك الأفراد بطريقة بذاتها لا بأخرى ، وتصرف الدولة يعتبر عملا آمراً بصفة نهائية ، ولا يحق لأى مواطن أن يتهرب منه. فلم تملك الدولة هذه السلطة ؟. إن من الصعب أن نجد تفسيراً لذلك فى غير العبارات الوظيفية . فلا يمكن تبرير سلطة الدولة إلا فى ضوء ما تسعى لتحقيقه ، كما يجب أن يكون قانونها ممكن التبرير فى صورة المطالب التى تسعى لإشباعها . فالدولة تشرف على مجموعة هائلة من المصالح الشخصية والجماعية ، المتنافسة والمتعاونة . ومن الواضح أن مطالبتها بولاء الأفراد لها ، يجب أن تقوم على قدرتها على جعل الاستجابة للمطالب الاجتماعية ، قاعدة عامة تنتهجها .

ويجب أن تقيم موازنة بين المصالح من شأنها أن يكون ماتستطيع إشباعه ببرنامج ما أكبر مما يمكن تحقيقه بأى برنامج آخر .

أما كيف يتم رصد حساب الرجحان بالضبط فلا يمكننا أن نرجع فيه إلى مبدأ ثابت ، وذلك ببساطة ، لأن كل عصر يقوِّم الأشياء بصورة مختلفة ، والصيغة المطلقة للقيمة الجوهرية ، سرعان ما تصبح صيغة مهجورة بمجرد وضعها . ويمكننا فقط أن ندعى أن الأوامر القانونية ، يمكن فرضها إذا أشبعنا — خلال تطبيقها — أقصى ما نستطيع إشباعه من الحاجات الإنسانية ، بأقل تضحية . وعلينا الآن أن نحدد المؤسسات التى تعمل الدولة بوساطتها ، على تحقيق هذه الغاية .

الفصل الثاني

مكان الدولة في المجتمع الكبير

لقد أثبت أن الحد الذى تضمن عنده الدولة أقصى إشباع ممكن للحاجات الإنسانية — بأقل تضحية ممكنة — هو ما يبرر سلطتها ، وأن الكيفية التى تؤدى بها الدولة هذه الوظيفة ، هى وحدها التى تعطيها حقاً فى ولاء الأفراد لها ، غير ذلك الحق الشكلى البحت .

ولكى نقدر ما يتضمنه ذلك تقديراً دقيقاً ، يجب علينا أن نتفهم مكان الدولة فى المجتمع الكبير ، فالدولة كما قلت هى وسيلة لتنظيم السلوك الإنسانى. ومن الواضح ، أن ما يجب أن يبرر وضع القواعد المنظمة ، هو نتائجها وآثارها فى حياة الأفراد الذين تتكون منهم الدولة ، والذين يجد كل منهم نفسه باحثاً عن السعادة ، عن طريق العمل الدائب ، لتحقيق رغباته .

وتعتبر الدولة بالنسبة له هى الهيئة العليا ، التى تضع القواعد التى يجب أن يعمل فى حدودها ، أثناء كفاحه فى سبيل تحقيق هذه الرغبات . وقد يرتضى الفرد بعض أوامر الدولة ، وقد يمقت البعض الآخر ، أى أن الدولة قد تخطىء فى حقه ، إما عن طريق إغفالها لهذه الرغبات ، أو تكليفه بما لا يرغب . وهو يسعى إلى التأثير على جوهر إرادتها ، بأن يحاول قدر طاقته ، أن يجعلها تتفق مع ما تعلمه من تجربته الشخصية .

إن الفرد لا يعتبر مجرد عضو فى الدولة ، بل يوجد فى المجتمع الذى يعتبر ذلك الفرد جزءاً منه ، عدد لا حصر له من الوحدات ذات المصالح التى قد ينتمى إليها . فهو عضو فى الكنيسة ، أو عضو غيور فى نقابة عمالية، أو ماسونى متطرف ، أو مؤيد متحمس لحركة التطعيم الإجبارى . أو من

أنصار السلام الذين تعتبر المعارضة التامة للخدمة العسكرية ، المبدأ الرئيسى فى حياتهم : ومعنى ذلك أن الفرد مرتبط ارتباطاً وثيقاً بهيئات تسعى إلى تحقيق كل من هذه المصالح ، وهذه الهيئات تقوم بمعظم أعمالها ، فى حدود القواعد التى تضعها الدولة ، كما أن إرادة الدولة تضع الحدود التى يجب أن تعمل فى نطاقها إرادات هذه الهيئات ، وإرادات هذه الهيئات بدورها تقيد أعضاءها — من الناحية القانونية — بما يتفق فقط مع الأوامر القانونية التى تضعها الدولة .

ولكن لأن الفرد ، ليس عضواً فى الدولة فحسب ، فإنه لا يشعر بأنه مضطر لطاعتها ، لمجرد كونها — من الناحية القانونية— المنظمة ذات السيادة فى المجتمع ، وإنما تتدخل تجربته فى الاعتبار ، فهو يحكم على ماتفعله الدولة، ويوجد فى نفسه عنصرمعارضة يجعله ينفر من تصرفاتها أو يقبلها ، فإذا دب النزاع بين كنيسته وبين الدولة ، فهو يختار ، وهو وحده الذى يستطيع أن يختار لمن ينبغى أن يدين بالولاء . وإذا قررت الدولة أن تضغط على نقابته أو تعرقل نشاطها ، فإن رأيه يساعد على تقرير هل يكون هذا الضغط محلا للقبول ، ومعنى ذلك أن الدولة تعمل دائماً فى جو من الأحداث العارضة . فمن الواجب أن تكون الدولة قادرة على النجاح فى إقناع الفرد كما هى ناجحة فى إكراهه . ويجب أن تجعله يشعر بأن مصلحته مرتبطة بالأوامر القانونية التى تحاول وضعها ، فهى تكسب ولاءه ، لا لأنها هى الدولة ، وإنما تكسب ولاءه بوساطة ما تسعى لتحقيقه . باعتبارها الدولة.

ربما يصعب علينا عادة، أن نتبين الطابع العرضى، لمطالبة الدولة بالطاعة وذلك لأن الفرد لا يتردد عادة فى طاعته لها . فسلطة الدولة هائلة ، وقبل

أن يشعر الفرد بالدافع إلى مهاجمة هذه السلطة ، لا بد أن يكون تحدى الدولة له قد تغلغل فى أعمــاق نفسه ، ولكن من يتأمل التاريخ العادى للحركات القومية، وحياةقادة الثورات والأحزاب التى يتزعمونها ويوجهونها أو تاريخ القلاقل والاضطرابات التى حدثت من أجل حق المرأة فىالتصويت فى إنجلترا قبل عام ١٩١٤ ، إن من يتأمل ذلك كله ، سوف يجد أنه ، ما من دولة دأبت على الإساءة إلىشعور الفرد بحقه ، إلا وأصبح ذلك الفرد ومن يتفقون معه فى الرأى ، فى آخر الأمر ، مستعدين لأن يظهروا انشقاقهم على الدولة ، ومخالفتهم لتصرفاتها .

ولا يمكننا أن نستنكر انشقاقهم هذا دون أن نسلم نحن أنفسنا بالمبدأ القائل ، بأن النظام هو الخير الأقصى للمجتمع ، وهذا بالتأكيد رأى لا يمكن قبوله ، لأن النظام ليس خيراً فى ذاته ، وإنما هو خير بالنسبة لما يؤدى إليه . وعند ما تكون تصرفات الدولة انتهاكا مستمراً لحقوق مواطنيها فإن حفظ النظام فىهذه الحالة ، يكون تضحية بكل مايجعل الحياة جديرة بأن نحياها . إننا ندين بالولاء للدولة ، بشرط أن يكون هدفها ، كدولة ، هو تحقيق الغاية التى وضعناها نصب أعيننا . فممارستها للسيادة تتوقف على موافقتنا ، ويجب عليها أن تشعرنا أثناء تأديتها لعملها ، أن تحقيقها لصالحها ، فيه تحقيق لصالحنا . كما يجب أن نشعر بأن القواعد التى تضعها ، لاتحد من سبل السعادة أمامنا ، بدرجة أكبر من الأفراد الآخرين فى الدولة . وعندما تتصرف الدولة بطريقة تتعارض مع خلاصة خبرتنا ، فإننا نجد أنفسنا مدفوعين لضرورة تحديها ، إذا كان فى مقدورنا جعل هذا التحدى ذا أثر فعال .

ولنعبر عن ذلك بطريقة أخرى ، إن الدولة تتمسك بقواعدها ، لا من

أجل هذه القواعد فى ذاتها ، وإنما من أجل ما تحققه للأفراد فى حياتهم . فكل فرد فى الدولة يكافح من أجل سعادته ، وبذلك فهو يحتاج إلى الأحوال المناسبة ، التى بدونها لاتتحقق هذه السعادة ، كما أنه يحكم على الدولة بمدى قدرتها على ضمان هذه الأحوال . ومن الواضح تماماً أن الدولة لا تستطيع أن تضمن السعادة لكل فرد ، وذلك لسبب بسيط ، وهو أن بعض أسباب السعادة ، أبعد من أن تستطيع الدولة توفيرها . فقد يشعر شخص بأن الحياة لاقيمة لها . مالم يحب إمرأة بالذات ، ولكن ليس لفرد أن يدعى أن هذا الشخص له الحق فى أن يتوقع أن تضمن له الدولة هذا الحب وكل ما نستطيع أن نقوله إن هناك على الأقل ، أحوالا عامة معينة للسعادة ، تؤثر فى جميع المواطنين على حد سواء ، وهذه الأحوال تعتبر الحد الأدنى لمقومات حياة اجتماعية مرضية . ويجب أن تكفل الدولة لأفرادها هذه الأحوال على الأقل ، إذا أرادت أن تطمئن إلى طاعتهم المستمرة لقواعدها .

خلاصة القول : إن القواعد التى تضعها الدولة تتضمن مطالب قِبَلها ، لأن غاية الدولة ، تحدد بوضوح ما تستطيع أن تقوم به ، كما تتضمن تلك الغاية ، حقوقاً للمواطن قبلها ، وذلك حتى يمكن حماية هذه الغاية والمحافظة عليها . فماذا نعنى بفكرة الحقوق ؟ إنها — فى ضوء التجربة التاريخية — الشرط الذى بدونه يفتقد الفرد الضمان للوصول إلى السعادة . ولا يمكننا أن نقول إن حقوق الفرد ثابتة ، فمن الواضح أنها نسبية ، تختلف باختلاف الزمان والمكان . ولكن حتى لو سلمنا بهذه النسبية ، فإن للفرد الحق فى أن يتوقع من الدولة اعترافها بهذه الحقوق . كشرط لإطاعته أوامرها .

وربما تكون أفضل طريقة . لكى نفهم معنى ذلك ، هو أن نكون

صورة عن وضع المواطن العادى فى مجتمع كمجتمعنا ، فهو لا يستطيع أن يتوقع السعادة ، دون أن يتوافر له الأمن الشخصى ، فيجب أن يعرف أن الوضع العادى والمتوقع فى الحياة ، هو أنه فى مأمن من الاعتداء على شخصه كما يجب أن تتوافر له سبل العيش ، وهذا يعنى أن يعترف له — إما بالحق فى العمل ، وإما بالحق فى أن يوفر له المجتمع مستوى معيشياً لائقاً إذا لم يوجد هذا العمل . ولكن الحق فى أن يعمل — المنصوص عليه صراحة — لايفى بحاجات الحياة المتحضرة ، لذلك يجب أن يكون المقصود بهذا ، هو الحق فى العمل بأجر معقول ، ولعدد معين من الساعات ، حتى يتمكن من إدراك أهمية ذاته ، بالإضافة إلى كسبه للعيش . وأقول : أجراً معقولا . وأعنى بذلك الأجر الذى يضمن إشباع الحاجات الجسمية العادية، ولا يعوق إشباع المزيد من الحاجات الروحية للإنسان. وأقول : إن هناك حقاً فى عدد معقول من ساعات العمل، لأن معظم المواطنين فى حضارة كحضارتنا تسيطر عليها تكنولوجيا الآلة ، يجب أن يجدوا التعبير الرئيسى عن شخصيتهم فى ساعات الفراغ لا فى ساعات الكدح ، والدولة التى تسمح لصاحب العمل أن يرغم عماله على بذل نوع من الجهد المتواصل ، الذى كان من خصائص الأيام الأولى للثورة الصناعية ، إنما يفسد عليهم سبيل الوصول إلى السعادة، وبهذا يكون الحق فى وقت الفراغ ، هو أحد الأوامر القانونية التى يجب أن تتمسك بها الدول المنظمة .

ولكن الفرد يحتاج إلى أكثر من هذا ، إذا كانت سعادته محل اعتبار كبير فى الدولة ، إذ يجب عليه أن يعرف علاقته بالآخرين ، وأن يكون قادراً على أن ينقل خلاصة تجربته عن هذه العلاقة .والمعرفة أمر ضرورى لبلوغ هذه الغاية ، وبذلك يكون الحق فى التعليم أساساً للمواطنة ، إذ بدون

التعليم — كقاعدة عامة على الأقل — يضل الإنسان سبيله وسط عالم ضخم لا يستطيع أن يفهمه ، فهو لا يستطيع أن يحقق ذاته إلى أقصى حد يستطيعه، كما لا يستطيع أن يفكر فى معنى الخبرة بعقلية نفاذه ناقدة . فمثل الشخص الجاهل وسط الحضارة الحديثة المعقدة كمثل الأعمى الذى لا يستطيع أن يربط بين الأسباب والنتائج ، والدولة التى تنكر على أفرادها حق التعليم ، إنما تنكر عليهم سبيل تحقيق شخصيتهم .

ولكن التعليم وحده غير كاف . فقد يمنح المعرفة مواطن لم تهيء له الدولة الفرصة بعد لكى يستخدم هذه المعرفة . ولما كان إنكار حق الاستعمال أو الممارسة بوجه عام إنكاراً لحق الانتفاع ، فمن الضرورى إذن حماية هذا الحق الرئيسى للمواطن . وهناك أربعة حقوق أساسية لتحقيق هذه الغاية . إذ يجب أن يكون المواطن قادراً على التعبير عن رأيه بحرية . كما يجب أن يكون له حق الاجتماع بغيره ممن يتفقون معه فى الرأى . من أجل الدعوة إلى تحقيق غاية أو غايات معينة اتفقوا عليها فيما بينهم . ويجب أن يكون قادراً على أن يسهم فى اختيار الذين سيحكمونه ، كما يجب أن يكون قادراً على أن يشترك بنفسه فى حكم الدولة إذا استطاع أن يقنع الآخرين بأن يختاروه .

إن ذلك فى الواقع يعنى أن أية دولة لا يمكن أن تحقق الغاية التى توجد من أجلها ، ما لم تكن دولة ديمقراطية مبنية على أساس حق الانتخاب العام ، والتى لا يقتصر الأمر فيها على حرية الرأى والاجتماع فحسب ، بل تشمل أيضاً اعترافاً بأن الجنس والعقيدة الدينية والمولد والثروة ، لا تقف حائلا دون ممارسة الحقوق المدنية . لقد كان علينا أن نفترض ذلك ، لأنه ببساطة هو التجربة التى نستقيها من التاريخ، وهى أن حرمان أية مجموعة من الأفراد

من السلطة ، هو — إن آجلا أو عاجلا — حرمان لهم من امتيازات هذه السلطة ومزاياها . فإرادة الدولة تخرج دائماً إلى حيز التنفيذ ، بوساطة حكومة ، فى صورة حاجات أولئك الذين تعتمد عليهم هذه الحكومة ، فى تعضيد نفوذها وتجديده ، لذلك يجب ، لكى يكون نطاق هذا الاعتماد مطابقاً لمجموع المواطنين ، أن نزيد ـ إلى أقصى حـــد ـ من الاحتمال بأن مجموع الرغبات ستكون محل اعتبار . ولا حاجة بنا لأن ننكر أن هناك صعوبات فى صلب النظام الديمقراطى ، ولكن لا يمكن لأية فلسفة سياسية أن تطالب بصورة جدية بإشباع مطالب الأفراد ، مالم تكن مبنية على أساس الاعتراف بأن المواطنين متساوون فى الحق فى إشباع رغباتهم ، وأن الطريقة الوحيدة التى يمكن أن تؤثر بها رغبات المواطنين فى إرادة الدولة بوساطة التأكيد المستمر هى عندما تكون الحكومة مجبرة ـ بناء على مبدأ دستورى ـ أن تجعل هذه الرغبات محل اعتبار تام .

ومن الضرورى أن ندلى بكلمة عن حرية الرأى والاجتماع ، إذ ليس هناك شىء فى الدولة أكثر أهمية وإلحاحاً من أن يكون الأفراد قادرين على أن يعبروا بحرية عن آرائهم فيما يتعلق بمشكلاتها ، وأن يكونوا قادرين كذلك على أن يعملوا معاً بحرية ، فى سبيل تحقيق الأهداف التى اتفقوا عليها ، فإذا عوقب هؤلاء الأفراد ، فيمكننا أن نكون على يقين أن نتائج هذه التجربة سوف ترفض . وتكبت الدولة الآراء التى لا تطمئن إليها ، تمنع تنظيم الهيئات الاختيارية ، التى تسعى إلى تحقيق غايات لا تحبذها . ونظراً لأن التجربة مختلفة فإن حق الأفراد فى تتبع نتائجها يعد أمراً أساسياً لتحقيق الذات . وفى الحقيقة يمكننا أن نقول : — ولا نجافى الصواب — إن من

النادر أن نستطيع قياس حالة الدولة بطريقة أفضل من معرفة مدى تسامحها، بالنسبة للأفكار التى تختلف أو تتعارض مع الأوامر القانونية التى تسعى إلى فرضها . وكل عمل يتضمن كبتاً ، هو فى الحقيقة محاولة لرفض إشباع رغبة ، ويعد محاولة للحد من التجربة التى يجب أن يكون لها حساب ، كما يجنح بمجال عمل الدولة ، إلى صالح فئة واحدة فقط من المجتمع .

وعلى أية حال ، لا يمكننا القول: بأن الحق فى هذه الحريات غير محدود. ولما كان واجب الدولة هو المحافظة على النظام ، فإنه يجب عليها أن تتدخل لتطمئن إلى استتباب الأمن ، وهى بذلك لها الحق فى أن تعلن ، أن أى قول يؤدى مباشرة وفى الحال إلى اضطراب النظام يخضع للعقاب ، وأن أية هيئة تباشر أعمالا يحتمل أن تهدد استتباب النظام ستخضع أيضاً للعقاب . وعلى هذا الأساس لا تستطيع الدولة أن تمنع كتاباً أو كتيباً مثلا وإنما تستطيع أن تعاقب خطيباً حرض حشداً ثائراً ، فى ميدان الطرف الأغر مثلا ، على الزحف إلى شارع « دواننج استريت » (مقر الحكومة البريطانية) . وأنها لا تستطيع أن تكبت جمعية الفوضويين التولستويين لأن مبادئهم — على وجه التحديد — تتعارض مع العنف ، ولكن يحق لها أن تكبت هيئة مثل « متطوعى الستر » بإيرلندا ، التى نظمت نفسها بقصد مقاومة أوامر الدولة القانونية بالقوة. إن حدود الحرية يرسمها دائماً توقع الخطر الذى يهدد الأمن الاجتماعى ، وحيثما لا تكون هناك حاجة ماسة لذلك ، فإن تدخل الدولة يعد إنكاراً للحق .

كما يجب ألا نهمل تلك المجموعة من الحقوق التى تهدف إلى حماية اهتمامات الشخصية ، فللفرد الحق فى أن يعلن اعتناقه لأية عقيدة دينية شاء ،

وليس للدولة الحق فى التدخل ، ما دام السلوك المرتبط بالتعبير عن هذه العقيدة لا يهدد الأمن العام بصفة مباشرة . وللفرد الحق أيضاً فى حماية قضائية كاملة ، فهناك أشياء مثل ازدواج العقوبة عن نفس الجريمة ، أو التحديد الرجعى للجريمة ، ضماناً لتوقيع العقوبات على فرد ، وتفتيش منزله دون تصريح رسمى ، وتحديد مستوى من نفقات التقاضى يجعل اللجوء إلى المحاكم أمراً مستحيلا من الناحية العملية بالنسبة للفقراء ، وكل هذه أمثلة من تصرفات تحرم الفرد من التمتع بحقه .

إن اهتمامات الشخصية تتطلب بالإضافة إلى ذلك تحديداً واحداً دقيقاً لحرية الكلام ، فلا ينبغى أن يسمح لى بالقذف فى حق جارى ، دون أن يوقع على عقاب ، إلا إذا أمكننى أن أوضح أن :

(١) هذا الاتهام الذى وجهته صحيح .

(٢) من الصالح العام أن يعلن على الملأ .

/

من الضرورى أن توجد مثل هذه المجموعة من الحقوق فى الدولة ، حتى يطمئن المواطن إلى أنه سوف يعامله معاملة طيبة ، فبدون هذه الحقوق لن يكون المواطن حراً ، وبدونها أيضاً سيجد أن القيود المفروضة على التعبير عن شخصه ، ستقضى على كل ما يأمل فيه من تحقيق لذاته ، كما لا يستطيع أن يأمل فى أن تضمن له الدولة احتراماً مساوياً لاحترامها للآخرين ، مالم تكن تلك الحقوق عامة . وإذا كان ، فى أى مجتمع من المجتمعات، عدد الذين يتمتعون بحقوق مثل هذه ، محدوداً ، ومهما يكن سبب هذا التحديد ، فإننا سنتبين أن نتيجة ذلك ، هى تحديد لأولئك الذين لهم حق الانتفاع بما تقوم به الدولة من أعمال ، .

يستند هذ المفهوم للحقوق إلى أنه ليس لأى مواطن ـ بصفته مجرد مواطن – حق أكثر من غيره فى أن تجاب مطالبه ، كما أن أية مجموعة من الأوامر القانونية من شأنها أن تؤدى إلى تمييز مجموعة ما من المواطنين على غيرهم فى المنفعة ، تعد هجوما على هدف الدولة ، وإنكاراً لغايتها ، مالم يتضح أن هناك علاقة سببية ومباشرة بين مثل هذا التمييز فى المنفعة ، وبين سعادة المجتمع ككل . أى أن الدولة عندما تبقى على فوارق فى الإشباع ـ أثناء إجابتها للمطالب ـ يجب أن تكون قادرة على أن تبين أن هذه الفوارق إنما يتطلبها الصالح العام .

وفى الواقع لا يمكننا تحليل أحوال الحياة الاجتماعية الحديثة ، دون أن تلفت نظرنا الاستجابات المختلفة لمطالب الأفراد ، فليس ثمة تناسب بين المجهود والمكافأة ، إذ أن الدولة لا تبذل الكثير فى سبيل تحقيق المساواة بين المواطنين فيما تمنحهم من ضمانات ، كما تتجه أوامرها القانونية ـ أثناء سريانها ـ إلى حماية الملكية القائمة للامتيازات ، أكثر مما تعمل على توسيع نطاقها ، فانقسام المجتمع إلى أغنياء وفقراء ، يجعل أوامر الدولة القانونية تعمل لصالح الأغنياء ، وهذا يعنى أن تأثير نظام الملكية الذى نعيش فى ظله ، من شأنه أن ينحاز فى تفسير الأوامر القانونية التى تحكم حياة الأفراد كما يجعل قوة المطلب تختلف كثيراً باختلاف طبقات المجتمع ، لدرجة أن هذه الطبقات ـ كما قال دزرائيلى فى عباراته المشهورة ـ تبدو وكأنها تنتمى إلى أمتين مختلفتين أكثر من أن تنتمى إلى نفس الشعب .

والنتيجة التى يجب أن تخرج بها الفلسفة السياسية من هذا الموقف هى استحالة تحقيق غاية الدولة ، إذا كانت هناك فروق مادية واسعة فى أوضاع المواطنين . والأمة المنقسمة إلى فقراء وأغنياء ، كالأسرة المنقسمة على نفسها فالثراء يولد الغطرسة ، والفقر يولد الشعور بالنقص ، والطبقة الثرية تكافح حتما لتحمى امتيازاتها كاملة غير منقوصة ، ويضطر الفقراء لأن يحاولوا اقتحام نطاق هذه الامتيازات ، باعتبار أن ذلك هو الطريقة الوحيدة للتمتع بثمراتها . وحينئذ تكون الدولة مضطرة ، إذا أرادت أن تحقق غايتها ، إلى تنظيم أوجه نشاطها ، قاصدة من وراء ذلك أن تخفف من نتائج هذا التفاوت المادى ، فعليها ، أثناء جهودها لإشباع مطالب الفقراء - أن تحمل الأغنياء على دفع الفدية عن طريق استخدامها لسلطة فرض الضرائب .

وأى فرد يلاحظ ـ خلال السنوات الخمسين الماضية ـ الطريقة التى تحولت بها الدولة البوليسية فى القرن التاسع عشر ، إلى دولة للخدمات الاجتماعية فى القرن العشرين ، سيتبين كيف أن التفاوت لا يستطيع الإبقاء على نفسه إلا بوساطة الموافقة على التنازل عن بعض الامتيازات ، ثم يزداد هذا القدر المتنازل عنه من الامتيازات ، إذ أن كل تحسن عند الفقراء فى التعليم أو الصحة أو الإسكان ، يؤدى إلى شدة المطالبة بمزيد من الامتيازات . فهم يتبينون قصور النظام الاجتماعى الذى لا يراعى التناسب بين الكد والتعب وكسب العيش ، وخلاصة القول ، إن حب المساواة صفة ملازمة للطبيعة البشرية ، ولا تطمئن الدولة إلا عندما تنظم إشباع هذه العاطفة ، وهى قد تتوانى ، ولكنها لا يمكن أن تتجنب بذل الجهد فى إقناع مواطنيها « بأن أوامرها القانونية تمثل الاتجاه العام للعدالة ، لا من حيث الشكل فحسب ، بل من حيث الموضوع أيضا .

وهنا ينبغى علينا أن نتقدم ببعض الآراء التى تترتب على الرأى الخاص بالحقوق والذى ناقشناه قبل ذلك بقليل ، فلا يمكن لأية مجموعة من الأوامر القانونية ، أن تحافظ على بقائها تلقائيا ، إذ لا بد أن تطبق كل يوم على مواقف مختلفة ، وغالبا ماتكون جديدة . ومن الشائع الآن فى الفلسفة ، أن أولئك الذين ينفذون القوانين ، هم فى الواقع سادتها ، والأوامر القانونية تحتاج إلى تفسير ، فأين يجب أن يرسم الحد لحرية الكلام ؟ ومتى على وجه التحديد - تهدد هيئة ما حياة المجتمع الآمنة ؟ ومتى يحتاج الأمر إلى نص تشريعى ؟ ومتى لا يحتاج ؟ . وهل يستدل مثلا من طبيعة النقابات العمالية أن من حقها أن تضمن تمثيلها فى البرلمان ؟ وهل يعتبر تحديد

ساعات العمل — كما هو الحال فى الولايات المتحدة — انتهاكا للمبدأ العام، وهو أن حرية التعاقد أمر مرغوب فيه؟. إن ثمة قرارات يجب أن تتخذ بشأن هذه المسائل، والمسائل الأخرى الكثيرة المشابهة لها، وكل قرار من هذه القرارات يتضمن موازنة المصالح فى المجتمع، ومن الجلى أن وضوح الطريقة التى يتم بها هذا التوازن لمن أكثر الأمور أهمية.

إن مايحدث فى أية دولة، حيث توجد فروق مادية كبيرة بين الطبقات، هو ببساطة، انحراف بغايتها نحو تحقيق مصالح الأغنياء، إذ أن نفوذهم يرغم نواب الدولة وذوى السلطة فيها على أن يكون لرغباتهم الاعتبار الأول، كما أن مفهوم الخير لدى هؤلاء الأغنياء يتغلغل لا شعوريا فى الجانب العقلى للإدارة، فيسيطرون على أجهزة الدولة. وتعنى العدالة عندهم إشباع مطالبهم، كما تعنى دروس التاريخ عندهم خلاصة تجربتهم، ومن يتأمل مثلا تاريخ تفسير القضاة لقانون النقابات العمالية فى إنجلترا، وبوجه خاص كما اتضح ذلك فى قضية «أسبورن» المشهورة، سيجد من الصعب عليه أن يتجنب التسليم بالنتيجة التالية: وهى أن العقلية القضائية للطبقة المتوسطة، غير قادرة على إدراك حاجات الطبقة العاملة، كما أن من يتناول تاريخ الإصلاح (الدستورى) الرابع عشر فى الولايات المتحدة، لا يستطيع أن ينكر أن المحاكم كانت أداة رجال الأعمال فى حربهم ضد تطور التشريع الاجتماعى وتقدمه. وإن تاريخ نشأة النظام الفاشى فى إيطاليا، والطغيان النازى فى ألمانيا، لهو سجل لتغيير متعمد لجميع التنظيمات الدستورية فى الدولة، وقد شجعت طبقة أصحاب الأعمال هذا التغيير وعضدته، لأنه يتضمن، بالإضافة إلى الأشياء الكثيرة التى يتضمنها، القضاء على التنظيم النقابى للعمال. وهنا نكون قد رأينا انحرافاً سافراً للأجهزة الديمقراطية، تم عن طريق استخدام القوة.

وأختتم قولى بأن غاية الدولة لا يمكن تحقيقها مادام هناك اختلاف كبير بين المواطنين فى القدرة على تحقيق المطلب ، وبأن مثل هذا الاختلاف هو نتيجة لتنظيم اقتصادى ، ومن هذه الزاوية لا تعتبر أوامر الدولة القانونية صالحة بالنسبة للمواطنين ، اللهم إلا من الناحية الشكلية البحتة ، ويكون لكل فرد وكل مجموعة من الأفراد الحق الكامل فى أن يحكم على صحتها ، وأن يتصرف بناء على نتائج هذا الحكم .

وتتولد عن هذا نظرية للقانون لها الأهمية الأولى فى الفلسفة السياسية. فالقانون يبدو كأنه التسجيل لتلك الإرادة الكائنة فى المجتمع ، والتى عرفت كيف تجعل نفسها ذات أثر فعال ، وهو لا يطالب بالطاعة لمجرد كونه فعالا ، وإنما تستند مطالبته بالطاعة إلى ما يؤديه لحياة أفراد المواطنين ، ومن هذه النتيجة يستطيع المواطنون وحدهم أن يصدروا حكمهم . وبذلك تتوقف صحة القانون وصلاحيته على حكمهم عليه ، لهذا نجد أن أية دولة ملتزمة — بطبيعة غايتها — أن تنظم مؤسساتها بطريقة تجعل حكم مواطنيها على أوامرها القانونية معروفا معرفة تامة ، ومنظوراً إليه بعين المساواة ، وبغير ذلك لا يمكن اكتشاف نتائجه بصورة مناسبة ، وتكون استجابة الدولة مقصورة على إشباع حاجات المواطنين ذوى النفوذ . وما دامت تجارب هؤلاء تمثل مصلحة تختلف عن مصلحة بقية أفراد المجتمع، فيترتب على ذلك أن استجابة الدولة سوف تنحاز إلى فائدتهم . وفى مثل هذه الظروف ، يكون مطلب الدولة الوحيد الذى يمكن أن تكره الأفراد على طاعته قائماً على الفوضى التى تنشأ من تحدى نفوذها . ويمكننا القول بأن هذا الحق حق قوى فعال، ويجب أن تكون المقاومة — نظراً لما تنطوى عليه من أضرار —

سلاحا لايستخدم إلا فى حالة الضرورة القصوى، ولـكن بناء على هذا الرأى الذى أخذنا بههنا. من المستحيل أن نقول : إن المقاومة ينبغى ألا تستخدم. فالحق فى مقاومة القانون هو القوة المدخرة فى المجتمع، والتى يسعى بوساطتها الأفراد الذين تنـكر مطالبهم إلى تغيير مـيزان القوى فى المجتمع بطريقة مشروعة .

فالقانون إذن هو مطالبة بالطاعة ترسخ عن طريق تجربة نتائجه، وليس هناك فارق جوهرى بين مطالبة القانون بالطاعة وبين مطالبة قاعدة استقاها الفرد من التجربة بنفسه أو عن طريق هيئة من الأفـراد ، اللهم إلا القوة التى تستخدمها الدولة لتجبر أفرادها على طاعة أوامرها ، والصيغة الرسمية التى تضفيها الدولة على القواعد هى القوة لا غير . والقوة فى حد ذاتها خالية من المضمون الأخلاقى ، لذلك حينما تـكون الدولة فى صراع مع الـكنيسة ، أو مع نقابة عمالية ، أو مع هيئة كالحزب الشيوعى ، فليس لها أولوية فى حق الولاء ، وإنما يتوقف حقها هذا على وجهة النظر التى يستخلصها من الصراع أولئك المتصلون به ، وللدولة الحق فى الفوز بالولاء فى حالة واحدة ، وهى عندما تثبت لمواطنيهـا أن قوانينها ستحقق لهم حتما حياة أفضل ، فسيادتها هى الصورة الفعالة لنوع الحياة التى تهيئها لأعضائها .

قد وجه إلى هـذه النظرة عدة إعتراضات ، بنيت على أسس مختلفة . فهى - كما قلت - ليست النظرية الدقيقة التى تقدم لنا نموذجاً كاملا متناسقاً للمؤسسات الاجتماعية . وهى لا تفتح طريقاً للفوضى فحسب ، بل تدعى أن هناك أسباباً تجعل من الفوضى أمراً مباحاً . وبينما توافق على أن الدولة - كنظام قانونى - لها السيادة ، إذ بها لا تلبث أن تشرع فى الحال فى تجريد هذه السيادة من أية صفة أخرى غير الدلالة الشكلية البحتة . فهذه النظرية تجعل الدولة فى الواقع تتنافس مع جميع الهيئات الأخرى فى المجتمع لكسب ولاء الأفراد ، كما أنهـا لا تعطى للدولة أى ضمان للفوز إذا ما دب النزاع بينها وبين هذه الهيئات ، فهى تفصل قانون الدولة عن العدالة كلية . وبينما هى تحدد الهدف الفلسفى للدولة ، فإنها ترفض النظر إلى هذا الهدف بوصفه كامنا فى طبيعة عملها .

إننى لا أنكر أن النظرية المعروضة هنا تبرر توجيه جميع الاعتراضات التى سردتها ، ولكن هل لأى اعتراض من هـذه الاعتراضات أهمية ؟ إن حياتنا مع ذلك لعلى جانب من التعقيد والتباين فى جميع مظاهرها ، لدرجة يتعذر معهـا ردها إلى صورة واحدة . وهناك ولا بد على الأقل من توقع حدوث الفوضى فى الدولة ، ما دامت الناس تسعى بطرق مختلفة لتحقيق رغبات متعارضة . ولا يمكن أن يقول أحد : إن رفض طاعة الدولة يعوزه التبرير دائماً ، حقيقة أنه بناء على هـذه النظرية ، فإن سيادة الدولة ليست أكثر من مصدر شكلى يستند إليه . ولكن يستحيل علينا بالتأكيد أن ننظر إليها بطريقة أخرى دون أن تنسب إليها حكمة دائمة وراء جميع أفعالها التى تختلف

تماماً عن تجربتنا معها وصحيح أيضاً أن هذه النظرية جعلت الدولة تتنافس مع جميع الهيئات الأخرى فى المجتمع لكسب ولاء المواطنين ، ولكن أليس من الواضح أن الدولة تقوم فعلا بمثل هذه المنافسة ؟ . إن كل من يتأمل تاريخ ألوان الصراع ، مثل ذلك الصراع الذى قام بين «بسمارك» والكنيسة الكاثوليكية الرومانية ، وبين «سن فين» والحكومة البريطانية . وبين النمسا ومواطنيها الإيطاليين أثناء ثورتهم ، أو كمثل أخير ، ما حدث بين روسيا القيصرية والهيئات الثورية : إن كل من يتأمل هذه الأمثلة من الصراع ، سيجد من الصعب فعلاً أن يقول : إن الدولة قد عاشت أو يمكنها أن تعيش أبداً بأية صورة من الصور ، ما دام أعضاؤها لهم مطالب تبقى دون إشباع. إن تجربة تحريم الخمر فى أمريكا ، لتجعل من الواضح تماماً أن الدولة لا تستطيع أن تأمل فى تحقيق الإرغام الكافى على تنفيذ أوامرها ، مادامت هذه الأوامر ذاتها لا تبرز نفسها كأوامر عادلة لأولئك الذين سوف تفرض عليهم .

وقيل إن هذه النظرية تفصل القانون عن العدالة . إنها تفصل فى الواقع أحدهما عن الآخر ، ولكنها تفعل ذلك بنفس الطريقة التى نفصل بها بينهما فى الحياة . فعندما نقول إن القانون غير عادل . فإننا نعترف بعدم وجود رابطة ضرورية بين الاثنين ، ويتم الوصل بينهما بوساطة ما يحققه القانون ، فهو يصبح عادلا عن طريق اعتراف الذين يطبق عليهم بأنه كذلك . وخلاصة القول إن القانون ، كما وضح ، محايد بطبيعته ، وصفة العدالة إنما يمنحها له الذين يطبق عليهم . ولما كانت وظيفة القانون هى إشباع المطلب ، فيجب — لكى يتخذ الصبغة الأخلاقية — أن يعتمد على نجاحه فى أداء وظيفته . ولا يمكن معرفة هذا ، إلا عندما يقرر من يواجهونه ، نتائج أفعاله . فلا يمكننا القول مثلا إن قانون الانتخاب الذى يقصر حق

التصويت على الرجال قانون عادل إذا كانت النساء يتهمنه بأنه غير عادل ، ولا يمكننا القول أيضاً إن قانون النقابات العمالية الإنجليزية لعام ١٩٢٧ عادل، إذا كان العمال النقابيون يرفضونه باعتباره تشريعا طبقياً . فكل من هذين التشريعين صار قانوناً منذ أن نشرته السلطات الرسمية المختصة فى هذا الصدد ، ولكن لم يعتبر أحدهما عادلا ما لم يعترف الذين فرضت عليهم نتائجه ، بأنه كذلك .

ولا داعى لأن نتعجب من الاعتراض القائل بأن هذا الرأى لا يعترف بأن نشاط الدولة يتمثل فيه الهدف الفلسفى الذى قامت من أجله ، فإن هذه أيضاً حقيقة ثابتة . فهل هيئت ظروف الحياة للمواطن بحيث يستطيع أن يستغل كل الطاقات الكامنة فى طبيعته ؟ أى : هل تكفل له الدولة فعلا مجموعة الحقوق التى بدونها — كما سبق أن قلت — يستحيل عليه تحقيق ذلك؟ ليست هناك وسيلة أخرى غير هذه الوسيلة ، تمكننا من أن نحكم على طبيعة الدولة حكما صحيحاً . ولا يستطيع أحد أن يقول بأمانة ، إن الدولة الفرنسية قبل عام ١٧٨٩ أو الدولة الروسية قبل عام ١٩١٧ ، قد وضعتا مجموعة من الأوامر القانونية التى كانت تهدف لرفاهية جميع رعاياها ، وأن هؤلاء الرعايا نظروا إلى هذه الأوامر باعتبارها ممثلة لهذا المسعى . وإذا رد على ذلك بأن من الواجب أن نثق بحسن نيات الدولة ، وبأن عندها الرغبة فى أن تبذل أقصى ما فى وسعها ، فستكون الإجابة بالتأكيد ، أن هذا أمر يقرره من يتحملون نتيجة أفعالها وحدهم . إن الفرنسيين فى عام ١٧٨٩ والروس فى عام ١٩١٧ قرروا بصراحة ، أن النظام الذى عاشوا فى ظله ، قد أخفق فى إشباع المطالب التى كانوا يرون أن من حقهم إشباعها ولا أدرى كيف يكون من الممكن أن نتجاوز هذا القرار .

ويترتب على ذلك أن الأوامر القانونية لأية دولة ، يجب أن تفهم دائماً فى ضوء الغاية التى تسعى لتحقيقها حتى يمكن تبريرها ، وذلك يعنى أنها تجربة مستمرة فى الصيغة الشرطية . وإذا نظرنا إلى الدولة بهذا الشكل فإنه ، يترتب على ذلك أن حكومتها وكالة ، وأن الذين لهم الحق فى أن ينتظروا منفعة من وراء أعمالها ، هم الذين يجب أن يحكموا على مدى تحقيقها لهذه الآمال .

وبذلك تكون أية حكومة ، إذا بلغنا بالتحليل غايته ، هيئة من الأشخاص يصدرون أوامر باسم الدولة إلى زملائهم من المواطنين ، وأن احتفاظهم بالسلطة يعتمد على قدرتهم على إصدار الأوامر بحكمة ، فهم يواجهون عدداً لاحصر له من المطالب التى تتفاوت فى شدتها وإلحاحها ، والتى تنشد منهم الأشباع ، والحكمة التى تتجلى فى تصرفاتهم كحكومة تستند بشكل واضح إلى مقدرتهم على إشباع أكبر قدر ممكن من المطالب ، وكلما استجابوا إلى أكبر قدر ممكن من المطالب ، ازدادت معرفتهم بأفكار مواطنيهم وعواطفهم ، وكانوا أقدر على تقرير السياسة التى يجب أن ينتهجوها لتحقيق هذا الغرض . ولهذا السبب تبرز أهمية الحرية والمساواة فى المجتمع . فالحرية وحدها هى التى تهيىء الفرصة للإفصاح عن هذه المطالب كما أن المساواة تقدم الضمان الوحيد على أن هذه المطالب سوف ينظر إليها نظرة عادلة .

والحرية والمساواة يوجدان ، عندما تكون مجموعة الحقوق التى وصفتها سائدة فى الدولة ، ولكن إذا كان الإنسان كائناً اجتماعياً ، فهو فى الحقيقة أيضاً - من الناحية السياسية - كائن جامد ذو تقاليد ، ونادراً ما يكون

ـ كفرد ـ مدركا لقوته ، كما أنه من الأكثر ندرة أنه حتى حينما يدرك ذلك يظفر بالعناية بحاجاته بوصفه فرداً . إن حجم الدولة الحديثة ذاته ، يجعل من المواطن الفرد ، صوتاً يصيح فى بيداء . ولا يمكن أن يأمل فى تحقيق مطلبه ، إلا إذا انخرط فى تنظيم مع الآخرين الذين يتفقون معه فى الرأى ليفرض هذه المطالب . وبذلك تكون الهيئات ذات أهمية أولية ، فهى تذيع دلالة التجربة التى قد لايلتفت إليها إذا لم تفعل ذلك ، وهى تمثل الجهود الذاتية للأفراد ليضمنوا لأنفسهم مكانا تحت الشمس . وليست جميع الهيئات فى الحقيقة ، لها علاقة بهدف الدولة ، فنادى الكريكيت ـ على سبيل المثال ـ ليس له عادة أى هدف سياسى ، ولكن كثيراً من الهيئات يتوقف نجاحها على تحويل نتائج جهودها إلى تشريعات فى الدولة ، فهيئات : كاتحاد لأصحاب الأعمال ، أو نقابة عمالية ، أو جمعية تسعى للنهوض بالمسرح القومى ، كل هذه الهيئات تسعى لأن تجعل إرادتها جزءاً من إرادة الدولة . والمبرر المنطقى لوجود هذه الهيئات يكمن فى محاولتها تغيير مضمون الأوامر القانونية التى تضعها الدولة .

والآن ، إن مايمنح الحياة للهيئات الاختيارية ، هو قدرتها على تحقيق المطالب ، فالدولة لا تمنحها الحياة ، بل كثيراً ماعاشت هذه الهيئات رغم أنف الدولة ، كما كان الحال بالنسبة للنقابات العمالية الإنجليزية قبل عام ١٨٢٤ . والهيئات هى التعبير التلقائى عن الحاجات الحية فى نفوس الأفراد ، ومنذ أن أصبحت حياة الجماعة من الاتساع لدرجة يتعذر معها أن تحكم بوساطة الدولة وحدها ، حتى لو كان ذلك أمراً مرغوبا فيه ، فإن هذه الهيئات يعتمد عليها فى القيام بدور هام فى توجيه هذه الحياة . وفى الحقيقة يمكن أن نقول

إنه كلما زاد تنوع حياة الجماعات فى أى مجتمع كان نوع الإشباع الذى تحصل عليه أتم وأوفى . وأعتقد أن النتيجة التى يجب أن نخلص بها من ذلك ، هى أنه كلما قل تدخل الدولة فى حياة الهيئات كان ذلك خيراً لكليهما . وسيادة الدولة على هذه الهيئات يجب أن تظل شكلية وغير مؤكدة بقدر الإمكان ، كما يجب أن تعترف الدولة بالحق الطبيعى لهذه الهيئات فى الوجود ، وأن تسلم بأن تدخلها فى بعض مظاهر الحياة ، كالناحية الدينية مثلا ، لا يمكن أن يتمخض إلا عن ضرر اجتماعى لأنه حيثما يكون الأمر يمس المعتقدات الأساسية ، فإن الأوامر التى تصدرها الدولة سوف تبدو فارغة لا معنى لها إذا ماقورنت بالمناشدة التى تقوم بها الهيئات التى اختارها المواطنون بمحض إرادتهم ، لتعبر عن أمانيهم . وفى هذا السياق لاتكون سيادة الدولة مشبعة بالجانب العاطفى اللازم الذى يمكن أن يخلق الولاء الناجح الفعال .

ويترتب على ذلك ، أن أى مجتمع ـ فى أعماقه ـ ذو طبيعة فيدرالية أصلا ، وأن الدولة ـ إذا وضعنا القانون الرسمى جانبا ـ هى هيئة ضمن هيئات أخرى ، ولا تفوقها أو تسيطر عليها ، وتنجح أوامرها القانونية إذا كانت على صلة خلاقة بالقواعد والأوامر التى تضعها الهيئات الأخرى لأعضائها. وفى الواقع ، إن مايجب أن تسعى الدولة حثيثا لاعطائه صفة القانون ، هو تلك المطالب التى تواجهها عند هذه الهيئات ، والتى تمثل أكبر قدر ممكن من الإشباع الكلى فى المجتمع ، كما يجب ألا تشرع فى وضع قانون ، دون أن تحاول محاولة فعالة ، استشارة من سوف يتأثرون بنتيجة سريان ذلك القانون ، لأن القانون الناجح ، هو فى أغلب الأحيان ، ذلك القانون الذى

يحمل فى ثناياه ، عندما يطبق ، أكبر قدر ممكن من التجربة التى يستفاد منها فى عملية التنفيذ . ولا يخفى على أحد مثلا أن نجاح مشروع كبير كنظام التأمين الصحى فى إنجلترا ، قد قام على أساس الاستشارة السابقة للهيئات الطبية ، والجمعيات المعترف بها ، فى كل نقطة من نقاطه . وقد آتى القانون ثماره لأن جهوداً بذلت فى كل ناحية من نواحى تنفيذه ، لإقناع من لهم تجربة فى هذا الموضوع ، ولهم صلة بنتيجة عمل هذا القانون . فالمناقشة — حتى فى حالة عدم الموافقة على القانون — تولد على الأقل ، فى نفوس الذين تأثروا بالقانون الشعور بأن معلوماتهم قد استخدمت ، وأن خبرتهم كان لها وزن فى اتخاذ القرارات . إن الإرادة المسجلة (للقانون) هى إرادة الدولة ، ولكن العملية التى نصل بوساطتها إلى مرحلة التسجيل هى عملية لا تترك لدى المواطنين الذين يعنيهم الأمر شعوراً بأن الدولة تسيطر عليهم أو تعمل ضدهم ، بل يتملكهم الشعور بالخلق والإبداع الذى يتولد عن قيامهم بدور إيجابى كامل ، فى عملية وضع القانون .

إن هذا المثال كما أرى ، ينير أمامنا الطريق إلى حقيقة هامة . فنظراً لأن المجتمع اتحادى (فيدرالى) فى أساسه ، لذلك ، كلما أمكن بقاء الطابع الواحدى للقانون شكلياً بحتاً ، كان ذلك أفضل بالنسبة للمجتمع . وكلما كانت الوحدات التى تمثل المصالح ، والتى تطلق عليها اسم الهيئات ، مرتبطة ارتباطاً تاماً بعملية الحكم ، كان من المحتمل أن تكون هناك فاعلية وواقعية، لا فى مجرد مادة القانون التى تصاغ فحسب ، بل فى تأثيره أيضاً بعد أن يصبح قانوناً . وليست هناك أية حكومة اختيرت على أساس دستورى ، يمكنها أن تتنازل عن حقها فى اتخاذ قراراتها الخاصة ، مادامت فى الحكم .

ولكن ما من حكومة أيضاً ، يحتمل أن تستمر فى الحكم ، ما لم تعمل على إقناع مواطنيها بالجهود التى تبذلها لإشباع مطالبهم . ولو سلمنا بالدور الذى تلعبه الهيئات الاختيارية فى المجتمع ، فإن أحسن طريقة لتحقيق ذلك الإقناع ، هى أن يسمح لهذه الهيئات بأن تكون على علاقة مباشرة كاملة بعملية تنفيذ القانون . والأشخاص الذين لم يستشاروا فى إجراء تغيير يؤثر فى حياتهم ، لن يشعروا بنفس الثقة فى صحة ذلك التغيير ، ولا بنفس الرضا عن إمكانياته ، كالأشخاص الذين يحسون ـ حتى عندما لا يؤخذ برأيهم ـ بأن جهوداً قد بذلت لجعل اتجاهاتهم موضع اعتبار كامل . ويرجع جزء غير قليل من إخفاق الحكومات الحديثة إلى أن نظامها القانونى يسوف فى تحقيق المصالح التى يجب أن يشبعها ، بدلا من أن يعيش فيها قلبا وقالباً ، أثناء مضيه فى طريقه .

ويقودنا هذا الافتراض إلى مبدأ آخر لا يحتاج لأن نزيد فى تأكيد أهميته . فنظراً لأن المجتمع اتحادى فى طبيعته ، نجد أن السلطة ، كلما كان توزيعها وتفرقها فى الدولة أكثر اتساعاً ، كان من المحتمل أن تكون آثارها ونتائجها أكثر فاعلية . وهناك ثلاثة أسباب أولية تجعل الأمر كذلك : فقبل كل شىء هناك الحقيقة التالية وهى أنه كلما كثر عدد المسئولين عن نتيجة القانون كان احتمال اهتمامهم بنتائجه أكبر ، والطاعة قلما تكون مثمرة وخلاقة فى دولة على درجة كبيرة من تركيز السلطة ، لأنها تصبح فى هذه الحالة آلية وجامدة ، كما تفتقد عند الحاجة عنصر التعاون فى تحمل المسئولية الذى يكون مطلوباً دائماً فى ساعات الإلحاح والعجلة . ثانياً : إن المركزية تعمل على التجانس وينقصها عبقرية الزمان والمكان ، كما أن مستوى

الأعمال فيها ، يجعل التجربة أمراً صعباً ، لأن ثمن الإخفاق عادة يكون أكبير لدرجة تجعل التجديد أمراً غير جذاب لرجل الإدارة الذى يعتبر مبدأه الأول هو الاكتفاء بأقل عدد ممكن من الأخطاء . وأخيراً إن المركزية تعنى عدم القدرة على مقاومة مشكلة الوقت فى الحكومة ، فهيئات مثل مجلس الوزراء ، والمجلس التشريعى ، تستطيع أن تعمل لعدد معين من الساعات يومياً ، ومن ثم تجد نفسها ـ فى ظل النظام المركزى ـ عاجزة أمام ذلك العدد الكبير المتنوع من المسائل التى يجب أن تعالجها . ويعنى ذلك الضغط ، أن أشياء كثيرة يلزم النظر فيها ، لا تعالج إطلاقا ، وكثيراً مايحدث أن الأمور التى تحتاج إلى أوفى بحث تناقش على عجل . وتقدم لنا المؤسسات السياسية البريطانية فى الوقت الحاضر ، مثلا فريداً للأخطار التى يجرها هذا الوضع . فالبرلمان المسئول عن الامبراطورية الاستعمارية ، لا يجد عادة سوى يومين فى العام ، ليناقش مشكلاتها ، كما أن مجلس الوزراء ، ينظر الميزانية لأول مرة ، قبل أن تقدم لمجلس العموم ببضع ساعات فقط .

إن المركزية منذ قرن مضى كانت أقل خطراً من الآن . وذلك ـ ببساطة لأن نطاق نشاط الدولة كان أضيق بكثير . فعندما يمتد نفوذ الدولة فى كل زاوية وفى كل ناحية من نواحى النظام الاجتماعى ، كما هو الحال عندنا ، فإن العمل السريع المرن يصبح أمراً ضرورياً ولكن هذا على ما أعتقد ، يفترض دولة لا مركزية تملك مؤسسات تمت بصلة وثيقة للوظائف التى تباشرها . وطابع المشكلة ليس طابع جغرافياً خالصاً ، ولو أن من الأمور الهامة بطبيعة الحال ، أن تكون لندن وما نشستر ونيويورك وبرلين وباريس ، مستقلة عن الحكومة المركزية فى جميع الأمور ذات

الطابع المحلى ، وأن تكون مسئولة عنها مسئولية كاملة ، ولا ينبغى فى مثل هذه الأمور ، أن تطلب من هذه الحكومة السلطة لإجراء التجديد .

ولكن المشكلة مشكلة وظيفية كذلك ، فوحدات المصالح ، كصناعة القطن مثلا ، لا تقل حاجتها إلى مؤسسات حكومية مناسبة لها عن حاجة لانكشير أو كانساس أو بادن لمثل هذه المؤسسات . فهناك مجال تحتاج فيه هذه الوحدات ـ تحت ضمانات مناسبة ـ إلى وضع نظام من القواعد لحكمها ، يشبه ذلك النظام الذى يمكن أن تضعه فينا أو ليفربول أو طوكيو لنفسها. ووضع التشريع كله ، أو أحكام القضاء جميعا على مستوى الإقليم ، إساءة لفهم طبيعة المصالح القائمة فى المجتمع . ومن المستحيل أن تعمل أوامر الدولة القانونية بنجاح إلا بعد أن تربطها بالمؤسسات الملائمة لمجال تطبيقها فى كل فترة ، فإن جانبا غير قليل من المتاعب التى تواجهها الحضارة الحديثة يرجع إلى أن مؤسسات الدولة لم تساير التغيرات الأخرى ـ وخاصة الاقتصادية فى المجتمع الذى تحاول أن تحكمه .

ربما يمكننا تلخيص هذه المناقشة ، بأن نقول إننا نحتاج ، فى الفلسفة السياسية ، فوق كل شىء ، إلى نظرية للدولة تسعى باستمرار إلى تكييف القانون تكييفا اشتراكيا . فموطن الضعف فى الدولة الحديثة يكمن فى الفروض التى تبنى عليها أوامرها القانونية . فقد نشأت الدولة ، كأى نظام اجتماعى حول فكرة للعدالة . ولكن هذه الفكرة تنظر إلى الفرد أساساً باعتباره مالكا لشىء مملوك ، وأن الدولة قائمة من أجل حمايته التى تعتبر من أولى واجباتها . فهى تمثل فلسفة القرن الثامن عشر . ورغبة الطبقة البورجوازية فى حماية نفسها من تعدى السلطة المستبدة . ولكن الحرية والمساواة اللتين حصلنا عليهما كانتا ، أولا وقبل كل شىء ، حرية ومساواة لمالك الثروة ، فكل من ينظر إلى القوانين المدنية لفرنسا وألمانيا من هذه الزاوية ، لا يكاد يتبين من مبادئها الأساسية ، أنه قد كانت هناك أعداد ضخمة من الرجال والنساء الذين كانوا لا يملكون شيئا اللهم إلا العمل الذى يقدمونه لقاء الأجر . لقد كفلت الدولة لهؤلاء حرية التعاقد ، تلك الحرية الوهمية بالنسبة لهم ، والتى لم تكن كذلك بالنسبة لصاحب العمل . إن الحاجة التى نواجهها هى التوسع الفعلى فى الامتيازات التى تمنحها أوامرنا القانونية لجملة المواطنين بلا استثناء .

إن موقفنا فى الواقع ، لا يختلف عن الموقف الذى واجهه السوقة فى روما ، قبل أن ينالوا الحماية لمحاميهم المنتخب للدفاع عن حقوق الشعب وقانون الألواح الاثنى عشر . فكلا هذين الموقفين كان بمثابة جهود لجعل فكرة العدالة أكثر شمولا . وتماما كما كان الأمر قديما ، وهو أن الفرد من الدهماء

الذى ليس له أسرة أو عشيرة ليس له قانون أيضا ، كذلك الحال بالنسبة لنا فى الواقع ، فالمواطن الذى لا يملك ، لا يستطيع ، بأية طريقة واقعية ، أن يتمتع بالحقوق التى هى فى متناول يده من الناحية النظرية . ونظرا لتزايد شعوره بالتحرر العقلى والاقتصادى ، ونظراً لأنه قد أجبر الدولة على الاعتراف — ضمن ما اعترفت به من المبادىء العامة — بكل من التعليم الشعبى والنقابات العمالية ، لذلك فهو يجبر الدولة على أن توسع من تصورها لمعنى العدالة حتى يشمل مصالحه ، بصورة لا تقل عن شموله لمصالح من يمتلكون الثروة . ومن الطبيعى أن هناك عقبات فى الطريق ، فالامتيازات التى منحت له إذعانا لمطالبه كانت جزئية كتلك التى كان نبلاء اليونان مستعدين لأن يمنحوها لعامة الشعب : فالنظام لا يتغير بانتظام فى جبهة واحدة . فحمايتنا لحرية العامل الفردية فى التعاقد خارج نطاق الشروط الأساسية التى تضعها النقابات العمالية ، فيها قدر من الاحتفاظ بالامتياز لرب العمل مثل القدر الذى حققه نفوذ الطبقة الأرستقراطية الرومانية فى المجلس التشريعى بروما . وما زال العرف والسوابق القضائية فى أحكام القضاء يعملان ضد مصلحة الطبقة العاملة ، كما كان الحال ، عندما جعلت مدرسة الكهنة نظام الإجراءات القانونية وأسلوبها لغزا لم يكن لعامة الشعب ، قبل عهد فلافيوس ، ثمة أمل فى أن يحيطوا به علما .

إن ما حدث فى القانون الرومانى هو تحرير الفرد ، ولا يغيب عن ذهننا أنه كان تحريراً جزئيا ، من وضع اجتماعى حدد له منذ مولده . ونفس الشىء يحدث بالنسبة لنا . والنظام الاقتصادى الجديد يفرض سلفا تغيراً فى جوهر الأوامر القانونية : فهو يرغمها على أن تحاول الاستجابة لمطالب أكثر ،

لئلا تزول عنها صفة الأوامر القانونية . والنظام الاقتصادى الجديد يعنى حق انتخاب عام ، وحق الانتخاب العام يعنى فوز جماهير العامة بسلطة إدارة المؤسسات السياسية ، وهم ملزمون بأن يستخدموا تلك السلطة بطريقة تجعل هذه المؤسسات تستجيب لحاجات لم تتعود الدولة أن تشبعها قبل الآن . إن نفوذهم يجعل الأشياء التى كان رجال الدولة ، حتى الجيل الماضى ، يعتقدون أنها غير عملية ، تبدو كأنها جزء طبيعى من العدالة . كما يفرض عامة الشعب على المجتمع أوضاعا تساعد على رجحان كفتهم ، تماما بنفس الطريقة التى انتهجها أسلافهم فالقانون والأخلاق والعقيدة الدينية تدور فى فلك أسلوب الحياة الجديد ، كما كان يحدث تماما ، عندما كانت طبقات أخرى تتولى مقاليد السلطة . وهم يرفعون المفاهيم التى يحتاجون إليها ، إلى مرتبة الأشياء المقدسة نفسها التى كانت للمفاهيم الأخرى فى النظام الاجتماعى السابق .

والطبقة التى تسيطر على الدولة لا تطلب السلطة لمجرد استغلال من تصادر أملاكهم ، فإنها تطالب ، كما هو الحال فى روسيا السوفيتية الآن ، بأن استغلالها يجب أن يكون معادلا للحق ، وأن ضحاياها أنفسهم يجب أن يتبينوا عدالة المبادىء التى فقدوا امتيازاتهم بمقتضاها . وهكذا اعتبر المجتمع فى الماضى الاعتداء على الملكية من أكبر الكبائر ، وكان مهيئا لأن يعد الرجل الذى آثر أن يترك زوجته وأطفاله جياعا ، على أن يجور على ملكية جاره ، رجلا شريفا .

إن ماناقشته من الأحداث هو توسيع لنطاق القانون . فمجموعة الحقوق التى افترضت أنها من لوازم الأحوال الاجتماعية الحديثة ، آخذه فى التحول من كونها مطالب أخلاقية معنوية ، إلى التزامات قانونية إيجابية .

وقد نزعت الدولة عمداً الملكية من الفرد فى سبيل تحقيق هذه الغاية . وأصبحت الآن توفر — بصورة متزايدة — لعامة الشعب ، أسباب الحياة الهينة ، التى كانت وقفا على ملاك الثروة ، وذلك على حساب أولئك الذين يستطيعون أن يتمتعوا بها دون معونة الدولة . وهذا التحقيق للحقوق هو نتيجة لمفهوم أوسع للعدالة . يجد طريقه إلى النظام الاجتماعى عن طريق الضغط المتغير للقوة الاقتصادية .

ويمكننا أن نبدى ملاحظتين أخيرتين فليس هناك ما يدعونا لأن نفترض أن العملية عملية حتمية ، كما لا يمكننا أن نضمن فى جميع الحالات أنها سوف تتحقق سلميا ، وكل مانستطيع أن نقوله فى الأمر الأول هو أن الطابع الحالى للتطور الاقتصادى يتضمن تحول السلطة إلى عامة الشعب ، وأن هذا التحول يصاحبه تأكيد الأوامر القانونية لمصالحهم ، بدلا من توكيدها لمصالح طبقة صغيرة ولكن لو تغير النظام الاقتصادى فجأة فى اتجاه معين غير متوقع ، فإن من تئول إليهم السلطة كنتيجة لهذا التغيير ، سوف يغيرون بالتأكيد جوهر الحقوق بما يتمشى مع مصلحتهم الخاصة .

ولا يمكننا أيضا أن نعتمد اعتمادا كليا على أن التغير سيتم بطريقة سلمية . فالناس يتمسكون بأفكارهم عن العدالة ، ومن النادر أن يتنازلوا عن السلطة بمحض إرادتهم . والسلام كما يبدو لنا هو عملية استمرار لهذا التنازل عن الامتيازات لتحقيق التوافق بين السلطة القانونية والسلطة

السياسية . وإذا تعذر تحقيق هذا التوافق فى نطاق الدستور ، فإن النظام الجديد يفرض إرادته بالقـــوة ، وقد يتخذ مثل هذا التغير طابع الكارثة ، لأن الحضارة الحديثة تعتمد على آلات معقدة وواهية لدرجة لا يحتمل معها بقاؤها مع إستخدام العنف على نطاق واسع . لذلك يقضى العقل باتباع سياسة للإصلاح المستمر ، إلا أن الإنسان ليس حيواناً عاقلا تماماً ، وليس لدينا ضمان بأن الغلبة ستكون للعقل .

الفصل الثالث

تنظيم الدولة

إن مشكلة تنظيم الدولة هى مشكلة العلاقة بين رعاياها والقانون . فقد يسهم رعايا الدولة فى وضع القانون ، وفى هذه الحالة تكون الدولة ديمقراطية بدرجات متفاوتة ، أو قد يفرض عليهم دون أن يسهموا فى وضعه ، وفى هذه الحالة تكون الدولة استبدادية بدرجات متفاوتة أيضاً . لا يمكن أن يوجد أى هذين النمطين من التنظيم فى صورة خالصة ، فالدولة الديمقراطية الكاملة تستشير جميع مواطنيها فى كل ما يجد من الأمور ، لاتخاذ قرارات فيها ، وقد تقوم الدولة الاستبدادية المطلقة ، بوضع جميع الأوامر القانونية وتطبيقها فى الدولة بنفسها . إلا أن هناك استحالة مادية فى أن يطبق أى هذين النمطين على هذا الأساس ، فى المجتمعات الحديثة ، ذات الأحجام الضخمة .

إن ما نواجهه فعلا فى الحياة العادية ، هو صورة مختلطة للدولة . ففى بعض المجتمعات ، مثل فرنسا أو بريطانيا ، تغلب الصفة الديمقراطية ، وفى دول أخرى ، مثل روسيا وأسبانيا ، نجد الصفة الاستبدادية أكثر وضوحا وقوة . ويمكن أن يحدث كل مزج محتمل بين النظامين : فالتشريع الديمقراطى قد تجنح به سلطات تنفيذية شبه استبدادية ، وقد نجد السلطة التشريعية ، كما هو الحال فى سويسرا ، تكاد تسيطر تماماً ـ تحت رقابة جمهور الناخبين ـ على السلطة التنفيذية ، أو كما هو الحال فى الولايات المتحدة ، حيث يتحدد اختصاص كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بواسطة القضاء الذى تخضع سلطاته بدورها ، للتعديلات الدستورية .

إن الأشكال التى تتخذها أية دولة فى الواقع تحتمها تقاليدها التاريخية ، فالظلال الدقيقة الجميلة التى تؤكد نواحى ذاتية خاصة ، والتى تضفيها تجربة

الشعوب على حياتها ، تجعل من المستحيل علينا أن نصر على أن مجموعة ما من المبادىء العامة أفضل من غيرها ، وليس فى وسعنا إلا أن ندلل ـ كقاعدة عامة ـ على أن الشكل الديمقراطى أكثر ملاءمة من الشكل الاستبدادى ، على الأقل ، بالنسبة لعادات الحضارة الغربية ، وذلك لأن الديمقراطية ، رغم جميع جوانب ضعفها ، تتيح الفرصة لأكبر قدر ممكن من المطالب لأن يؤخذ فى الاعتبار عند صوغ أوامر الدولة القانونية . كما تجعل من نقد فاعلية هذه الأوامر وتأثيرها أساساً لحياتها . وهى بزيادتها لعامل المبادأة عند المواطنين ، عن طريق توسيع نطاق الشعور بالمسئولية ، لا تمنح المواطن مجرد الإحساس بالمساهمة فى اتخاذ القرارات فحسب ، بل تهيأ له الفرصة فعلا ، لكى يؤثر فى جوهر هذه القرارات . ومن المسلم به أن النظام الديمقراطى — كما توحى لنا التجربة ـ أبطأ فى عمله من النظام الاستبدادى ، وذلك ببساطة لأن تباين الإرادات التى يواجهها أكبر بكثير . وليس هناك نظام آخر له نفس القدرة على الاستجابة - كنظام دستورى — للغاية النظرية التى يجب أن تخدمها الدولة .

ولكن قولنا بأن الدولة تحتاج إلى الشكل الديمقراطى ، ليس معناه تحديد المؤسسات التى يستمد منها هذا الشكل ملامحه ، لأننا لا نجافى الصواب إذا قلنا : إن الديمقراطية — فى أية صورة من صورها ـ لم تكتشف حتى الآن المؤسسات الملائمة لها . ويبدو أن أى تحليل لمجموعة الأوامر القانونية يكشف عن ضرورة وجود ثلاثة أنواع من السلطات :

(١) إننا نحتاج إلى هيئات تضع قواعد عامة ، تنطبق على مجموع المواطنين ، أو جزء منهم له مصلحة محددة تماماً ومتميزة بوضوح عن مصالح باقى

المواطنين . وهذه الهيئات ذات طابع تشريعي . وهي إما أن تكون السلطة التشريعية العليا كالملك فى البرلمان ، أو هيئة ليست مطلقة السلطة فى وضع القانون ، واختصاصها محدود بوساطة الشكل القانونى الذى تستمد منه سلطتها .

(٢) كما نحتاج إلى هيئات يكون من واجبها أن تنفذ الأهداف التى تتضمنها القواعد التى وضعتها السلطة التشريعية التى تعمل هذه الهيئات تحت إشرافها . ومن طبيعة هذه الهيئات ألا تحدد ـ كقاعدة عامة ـ اختصاصها بنفسها ، بل تقوم السلطة التشريعية التى تعتبر هذه الهيئات مسئولة أمامها عادة بوضع المبادىء التى تعيش فى ظلها . ويجب أن يكون مظهر أفعالها فى نطاق الحقوق التى أقرتها هذه السلطة التشريعية ، فواجبها هو تنفيذ الأوامر القانونية التى تشكل إطار الحياة السياسية .

(٣) ونحتاج فضلا عن ذلك إلى هيئات لتفصل فى شكلين من أشكال النزاع . فهناك منازعات تنشب بين المواطن والسلطة التنفيذية ، كأن يدعى الأول مثلا ، أن تصرفاً من تصرفات السلطة التنفيذية فيه تعد الاختصاص المخول لها . ومن الواضح أنه إذا كان فى مقدور السلطة أن تحدد اختصاصاتها فستكون لها فى الواقع السيادة على الأوامر القانونية التى تتصرف بمقتضاها. فإذا وكلنا الفصل فى هذا النزاع إلى هيئة خارج السلطة التنفيذية ، فيمكننا أن نحصل على تقرير حر لصحة الإدعاء . وهناك نوع ثان من المنازعات تنشب بين المواطنين : فالشخص « ا » يدعى أن الشخص «ب» قد أساء إليه ومن الضرورى فى هذه الحالة ، أن نقرر هل كان السلوك الذى يشكو منه ، تحرمه أوامر الدولة القانونية فعلا ، فإذا كان محرماً ، فمن الضرورى أيضاً ، أن نقرر — فى حدود القانون — عقوبة مناسبة .

كانت الفلسفة السياسية منذ عهد أرسطو على الأقل ، تسلم تسليما تاماً . بأن أية دولة جديدة التنظيم ، ينبغى أن يبقى فيها كل نوع من هذه الأنواع الثلاثة من الهيئات منفصلا عن الآخر فيما يتعلق بكل من الوظيفة التى يمارسها وشخصيات الأعضاء المكونين له . وقــد ذهب بعض المفكرين مثل منتسكييه إلى أبعد من ذلك ، بأن أدعى أن انفصال هذه السلطات ، هو سر الحرية السياسية .

إن من الصعب علينا أن نقبل مثل هذه النظرية الصارمة ، فمن النـاحية النظرية البحتة ، يمكننا أن ننظر إلى الوظيفة القضائية ، وخاصة من الناحية المنطقية ، على أنها من اختصاص المشرع ، لأنه مامن شخص يستطيع أن يعرف معنى القانون معرفة صحيحة ، أكثر من الشخص الذى وضعه . وهناك . بالإضافة إلى ذلك ، استحالة من الناحية العلمية أن نتمسك بالفصل التام بينهما . فالسلطات التشريعية لا تستطيع أن تقوم بعملها على أكمل وجه مالم تكن لها القدرة على التدخل فى تنفيذ القانون ، والقدرة على أن تبطل ـ إذا اقتضى الأمر عن طريق القانون ـ قرارات القضاة التى يعم الشعور بالاستياء من نتائجها . كما أن السلطة التنفيذية مرتبطة ـ فى تطبيقها للقانون ـ بأن تراعى المبدأ العام فى الإجراءات الجزئية التفصيلية ، وهـذه الوظيفة تغطى نطاقا واسعاً فى الدولة الحديثة ، لدرجة أنه كثيراً ما يصعب التمييز بينها وبين وظيفة المشرع . وأخيراً ، إن السلطة القضائية التى إما أن تحدد اختصاص السلطة التنفيذية (وفى هذه الحالة تحدد جوهر إرادة السلطة التشريعية) ، أو تفصل فى نزاع بين اثنين من المواطنين (وفى هـذه الحالة تمد أوامر الدولة القانونية لتغطى ميدانا جديداً ، أو ترفض الاعتراف بأن

هذا الميدان المذكور يدخل فى نطاق هذه الأوامر) . هذه السلطة القضائية تؤدى فى الواقع وظيفة ذات طابع تشريعى ؛ فنجد فى إنجلترا وأمريكا مثلا، أن ما يسمى : بالقانون الذى يضعه القاضى . وهى تسمية صحيحة من المحتمل أن تغطى ميدانا أوسع من الميدان الذى يغطيه القانون الصادر عن السلطة التشريعية . إن كون المشرعين فى أمريكا ذوى طابع غير سيادى ، لأنهم يستمدون سلطتهم من دساتير مكتوبة لايستطيعون أن يغيروها ، يمنح القضاة الذين يفسرون هذه الدساتير فى الحالات التى يحدث فيها تحد لنفوذ القانون أو الهيئة التنفيذية ، سلطة أكبر من سلطة الهيئة التشريعية ذاتها ، لأن إرادة القضاء تكون عندئذ العامل الرئيسى فى تقرير حدود اختصاصات السلطة التشريعية .

وهناك مبدآن آخران من نوع عام . يتحتم علينا أن نناقشهما قبل أن ننتقل إلى التحليل المنفصل للمؤسسات كل على حدة . إن لكل دولة جيدة التنظيم ، دستوراً يحدد الطريقة المثلى لوضع أوامرها القانونية . ويمكننا تقسيم هذه الدساتير على أساسين : فهى قد تكون دساتير مكتوبة أو غير مكتوبة ؛ وقد تكون مرنة أو جامدة ، فدستور الولايات المتحدة مثلا ، وثيقة تقرر العلاقات المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأية سلطة من هـذه السلطات ، لاتكون ذات أهلية للعمل ، إلا إذا استطاعت أن تثبت . أن السلطة التى تطلبها مستمدة من نصوص هذه الوثيقة . ونجد الدستور الإنجليزى من ناحية أخرى ، يحتوى على مجموعة ضخمة من القوانين وأحكام القضاء والقواعد العرفية غير المكتوبة ، التى تتحدد علاقاتها الحقيقية رسمياً . بوساطة ما للملك فى البرلمان من سلطة فى أن

يغيرها بما يراه مناسبا . وإذا عـــبرنا عن ذلك بالمصطلح الفنى نقول : إن التشريع العادى والتشريع الدستورى ، يقفان على قدم المساواة . والكونجرس فى الولايات المتحدة على سبيل المثال ، ليس لديه السلطة لأن يغير من اختصاصات رئيس الجمهورية ، أما الملك فى البرلمان فى إنجلترا ، فيستطيع أن يغير من اختصاصات الهيئة التنفيذية وقتما يرى ذلك مناسباً .

ويتزايد فى العالم الحديث ، جعل الدستور المكتوب هو القاعدة العامة؛ فقد عم الشعور بأن توزيع السلطة فى الدولة أمر من الأهمية بمكان ، إلى حدأنه يتحتم معها مراعاة الدقة التى توفرها مثل هذه الأداة . وتشير التجربة على العموم إلى أن هـــذه النظرة لها قيمة حقيقية ، لأن بعض المبادىء الدستورية مهمة لدرجة لاتدعونا لأن نزيد فى تأكيد أولويتها .

ومن جهة أخرى ، من غير المستحب إطلاقا ، أن يتسم أى دستور بطابع الجمود ، فحاجات المجتمع تتغير ، ويتغير التكوين الرسمى الذى يتطلبه هذا المجتمع بتغير تلك الحاجات . ومن العيوب الواضحة والمعروفة على الدستور الأمريكى أنه جامد غير مرن ولا يمكن تغييره إلا إذا أصر على ذلك ثلثا الأعضاء فى كل مجلس من مجلسى الكونجرس ، إجابة لطلب ثلاثة أرباع الولايات المكونة للاتحاد الفيدرالى الأمريكى ، مدة سبع سنوات. وقد بينت لنا الخبرة أن جعل سلطة التعديل عملية يصعب تنفيذها، معناه الفشل فى تحقيق عمليات التكيف ، عندما تصبح هذه العمليات أمراً مرغوبا فيه تماما . والتوزيع الأصلى للسلطات فى الولايات المتحدة ، يجعل من المستحيل تقريباً ، أن نضمن مثلا ، تحقيق ذلك التجانس فى تشريع

العمل والتنظيمات المتعلقة بالزواج ، والتى تعتبر أموراً أساسية فى العالم الحديث ، فنجد أن صاحب العمل الرجعى ، فى ولايات متخلفة من ولايات الاتحاد الفيدرالى الأمريكى ، يتمتع بامتيازات غير مناسبة ، كما نجد أن نصوص الدستور المشحونة بالإيمان والثقة ، تتضمن فى الواقع تسهيلات فى الطلاق بالنسبة للأغنياء ، لا تتوافر للفقراء . ويبدو أن خلاصة الخبرة تتبلور فى الرغبة فى دستور مكتوب يمكن إصلاحه بوساطة عملية بسيطة مباشرة . ومن المحتمل أن تكون أفضل طريقة . هى أن نطلب من السلطة التشريعية تعديل الدستور ، ولكن مع الإصرار بصفة خاصة ، على أن تؤيد نسبة كبيرة من الأعضاء أى تغيير مقترح .

ويقال أحياناً : إن النظام الديمقراطى ، يتطلب تضمين الدستور حق المبادأة والاستفتاء ، فالشعب كما يقال ، لا يباشر حياته ، إذا كانت مساهمته الوحيدة المباشرة فى وضع القانون ، تقتصر على اختيار الأشخاص المسئولين عن مضمون هذه الأوامر . فبوساطة حق المبادأة سوف يتمكن الرأى الشعبى من أن يتخذ شكلا إيجابياً ، وعن طريق الاستفتاء ، يستطيع الشعب أن يمنع عملا من أعمال ممثليه ، لا يتفق معهم فيه . والمطلوب هو حكومة مباشرة تكوّن جزءاً ضرورياً متمماً للنظام النيابى ، وإلا كان الشعب ، كما قال رسو عن الشعب الإنجليزى ، حراً فى فترة الانتخابات فقط .

ولكن قد يقال إن هذا من شأنه أن يؤدى إلى إساءة فهم طبيعة المسائل التى يجب أن تقرر ، وإلى الخطأ فى معرفة الجهة التى يستطيع أن يحصل منها الرأى الشعبى على أكثر النتائج قيمة فى العمل . فنى جميع الدول الحديثة ، نجد أن حجم جمهور الناخبين كبير بالضرورة ، لدرجة يصعب معها على

الناس (باعتبارهم مجموع الشعب) أن يفعلوا شيئاً أكثر من أن يجيبوا مباشرة بالنفى أو بالإيجاب على الأسئلة التى تضعها الحكومة المباشرة. والتشريع علاوة على ذلك ، أمر لا تقل تفاصيله أهمية عن أساسه ، وجمهور الناخبين لا يستطيع أن يتناول تفاصيل قانون يعرض عليه للنظر فيه . والحكومة المباشرة فى الحقيقة ، أداة فجة، لا تنى بأغراض الحكومة الحديثة ، فهى تفشل فى جعل المناقشة فعالة فى المجال الذى تكون فيه المناقشة مطلوبة ، كما أنها لا تدع سبيلا لعملية التعديل . وصحيح أن من الممكن ترك مسائل عامة معينة من حيث المبدأ ، للتصويت الشعبى ، مثل الإمداد بالطاقة الكهربائية وهل ينبغى أن تكون خدمة تقوم بها الدولة ، أو يقوم بها الأفراد . ولكن جميع المسائل الأخرى دقيقة ومعقدة، لدرجة أن الناخبين، باعتبارهم غير متخصصين، لن يكون لديهم الاهتمام أو المعرفة ، لأن يصلوا إلى قرارات مناسبة فيها .

وليس هذا كل شىء ، فالأمر لا يقتصر على أن معظم المسائل لا يمكن صوغها بطريقة تجعل الحكومة المباشرة فعالة ، بل إن النتائج الثانوية لهذا النظام ليست مرضية أيضاً . فهو لا يكاد يتلاءم مع النظام البرلمانى مثلا ، لأنه يضع المسئولية الأساسية عن القوانين خارج نطاق السلطة التشريعية ، وهذا التقسيم للمسئولية يفسد ذلك التماسك فى الجهد الذى يمكن الشعب من الحكم المناسب على أعمال نوابه . كما يفترض ذلك النظام بالإضافة إلى ذلك ، أن هناك رأياً عاماً ينشأ أيضاً حول عملية التشريع ، أسوة بالرأى العام الذى يتكون حول نتائجها . ولكن المشكلة الحقيقية ليست هى أن تنتزع من الناخبين بالإكراه ،رأياغير متخصص لا يعبر عن اهتمام خاص عن قوانين ، من غير المحتمل أن يكونوا قد أحيطوا بها علماً دقيقاً . فأحرى

بها أن تقرن عملية وضع القانون بذلك الجانب من الرأى العام المختص بمادة تلك العملية وله علاقة بها ، قبل أن توضع هذه المادة فى صورة أمر قانونى . وهـذا لا يستلزم حكومة مباشرة ، بل يستلزم طريقة لإشراك وحدات المصالح المختصة فى المجتمع ، فى وضع القوانين التى ستؤثر فى حياتها. فاستفتاء الشعب مثلا ، فى مشروع قومى للتأمين الصحى ، قد يعطى نتائج أقل قيمة بكثير ، مما تعطيه طريقة استشارية تتاح فيها الفرصة الكاملة لآراء الأطباء والنقابات العمالية والاتحادات المماثلة ، ليبينوا فيها اتجاهاتهم قبل أن يناقش المشروع فى المجلس التشريعى . وخلاصة القول : إن الرأى الذى يؤثر فى هدف الحكومة ، هو غالباً الرأى المنظم ، والذى يتميز عن رأى عامة الشعب بمعرفة خاصة . فمن النادر أن يعطينا مثل هذا الرأى الشعبى غير نتائج سلبية . ويبدو من التجربة ، كما هو واضح جداً فى تاريخ سويسرا ، أنه له طابعاً تقليدياً صارماً ، حتى أنه يجعـــل التجربة الاجتماعية أمراً صعباً عندما يكون قوة احتياطية خارجية .

إن السلطة التشريعية فى الدولة ، تحتاج فى ظل ظروف الحياة الحديثة ، أن تبنى على أساس حق الانتخاب العام ، إذا أرادت أن تخاطب ناخبيها بسلطة حقيقية ، كما يجب أن تكون على درجة من الاتساع تمكن أعضاءها من أن يكونوا على اتصال فعال بجمهور الناخبين ، وأن تكون على درجة من الصغر تمكنها من إجراء المباحثة الصحيحة ، ففى هيئة كبيرة الحجم مثل مجلس حكومة روسيا السوفيتية ، تفقد الفردية فى غمار المجادلات ، ويصبح المجلس مجرد أداة لتسجيل إرادة الحزب المسيطر . ويجب على السلطة التشريعية أن تخضع نفسها لإعادة الانتخاب من المواطنين ، عند نهاية فترة معينة لاتستطيع أن تغير مدتها فى الظروف العادية . ويجب أن تكون هذه الفترة من الطول بحيث تضمن تحقيق نتيجتين ، الأولى: أن السلطة التشريعية يجب أن تتمكن من أن تكون مسئولة عن برنامج واف ، والثانية : أن أعضاءها يجب أن يتوفر لهم الوقت الكافى لأن يعرفوا بأنفسهم معرفة تامة ، كيفية سير إجراءاتها ، ولكن يجب أن تكون هذه الفترة أيضاً على درجة من القصر ، بحيث نتأكد من أن السلطة التشريعية لاتفقد صلتها بالناخبين . والنظام الذى وجد فى إنجلترا قبل عام ١٩١١ ، كان يحدد الفترة ما بين الانتخابات بسبع سنوات ، وهى مدة طويلة جداً ، لأنها كانت تمنح السلطة التشريعية حياة لا تتأثر بتيار الرأى العام إلا قليلا . ومن ناحية أخرى نجد أن فترة العامين التى يأخذ بها مجلس النواب فى الولايات المتحدة

قصيرة جداً ، لأن النائب فى هـذه الحالة ما يلبث أن ينتخب حتى تسيطر على ذهنه فكرة الانتخابات القادمة ، ومن النادر فى مثل هذه الفترة القصيرة أن يأمل فى أن يتبين طريقه بالنسبة للأساليب التشريعية . وخلاصة القول أن فترة خمس سنوات تبدو مناسبة لهذه الاحتياجات .

من الطبيعى أن عضو المجلس التشريعى ، ينتخب باعتباره مؤيداً لحزب من الأحزاب ، وجمهور الناخبين فى الدول الحديثة كبير ، وعدد المصالح متباين ، الأمر الذى يلزم معه تنظيمها من أجل الوصول إلى قرارات . وهذه هى الوظيفة التى تقوم بها الأحزاب فى الدولة ، فهى تعمل وسيطاً للأفكار ، وتختار المبادىء التى تعتقد أن من المحتمل أن تحوز القبول عند الناخبين ، وتتخذ من هـذه المبادىء دعامة لها ، وتعد بقدر ما فى استطاعتها بأن تحول هذه المبادىء إلى تشريعات . ويمكننا القول — على العموم — إن النظام الحزبى هو الأساس الضرورى للحكومة النيابية(١) ، فبدون هذا النظام لا يمكننا أن نضمن برنامجاً متماسكاً من الإجراءات ، أو القدر اللازم من التأييد المنظم لها فى المجلس التشريعى ، والذى يمكنها من الوصول إلى سجل قوانين الدولة . والأحزاب بكل ما فيها من عيوب ، تمثل التعبير الواضح ، عن طريقة حياة نشأت عن حاجة مدنية قوية .

من الطبيعى أن انقسام الأحزاب ، لا يطابق تماماً انقسام الرأى بين أعضاء الدولة وغالباً مايقوم على اختفاء ذلك التطابق مبدآن ، كلاهما جذاب

---

(١) أثبتت تجارب كثير من الشعوب أن هذا التعميم لا ينطبق على جميع حالات الحكم النيابى بل إن هناك حالات كان فيها النظام الحزبى عاملا من عوامل إفساد الديمقراطية وتحويلها إلى واجهة زائفة . (المترجم)

فى ادعاءاته ، غير مرض فى تأثيره . فعندما يسيطر حزب الحكومة على الحياة فى الدولة ، يكون من الواضح أن طريقه انقسام الرأى مصطنعة إلى حد كبير . ففى إنجلترا مثلا ، إذا اقتصر الأمر على حزبى المحافظين والعمال ، فسوف يضطر كثير من المواطنين لأن يختاروا بين بديلين ، ليس بينهم وبين أحدهما تجاوب كامل خلاق . ولهذا السبب ينهض الادعاء ، بأن نظام الأحزاب المتعددة ، الذى يسمى عادة بنظام المجموعة ، يتلاءم مع انقسام الرأى بصورة أكثر فاعلية .

ولكن بناء على خبرتنا بنظام المجموعة ، كما هو فى فرنسا وحكومة ويمار فى ألمانيا ، ويبدو أنه مصحوب دائماً بعيبين خطيرين ، ويكمن أكثر هذين العيبين أهمية فى أن هذا النظام عندما يعمل ، تكون الطريقة الوحيدة التى يتحكم بها فى السلطة التشريعية ، هى تنظيم نوع من الائتلاف بين المجموعات ، لأن هذا الائتلاف سوف يكون أغلبية تستطيع السيطرة على السلطة التشريعية. ويكون من نتيجة ذلك ، أن يستعاض عن تحمل المسئولية بالمناورات ، وأن تصبح السياسة مجردة من ذلك التماسك وسعة الأفق ، الذين يعينان على الحكم عليها وتقديرها تقديراً حقيقياً . والعيب الثانى الذى يظهر بدرجة ملحوظة فى فرنسا ، هو أن نظام المجموعة يميل إلى تجميع السلطة حول أشخاص أكثر من تجميعها حول المبادىء . فالناخب العادى فى فرنسا مثلا ، يستطيع أن يميز بين المجموعات الملكية والمجموعات الاشتراكية ، ولكن يوجد فيما بين هذه المجموعات ، عدد كبير من الفروق التى يصعب وصفها وصفاً دقيقاً . وتكون النتيجة أنه بينما يعرف الناخب بوضوح فى إنجلترا والولايات المتحدة ، نوع النتيجة التى يسعى للحصول

عليها ، ويستطيع أن يفترض أن النصر لحزبه سوف يعنى نوع التشريع الذى تدل عليه هذه النتائج ضمناً ؛ نجد فى فرنسا ، أنه ما دام طرفا اليمين واليسار ليسا فى الوزارة ، فلن تكون ثمة علاقة من أى نوع مباشر ، بين الإرادة الصريحة لجمهور الناخبين ، ونوع الحكومة التى سوف يعيشون فى ظلها . وهناك بالإضافة إلى ذلك عيب آخر ، وهو أن هزيمة الحكومة فى المجلس التشريعى لا تتوقف على الاختلاف فى المبدأ ، بقدر ما تتوقف على الصراع بين الجماعات المختلفة ، لتحقيق ذلك الائتلاف الخاص ، الذى سيزيد من تمتع كل حزب ، إلى أقصى حد ، بمغانم السلطة .

ثانياً : إن عدم وجود ذلك التطابق ، يؤدى إلى الإصرار على أن العضوية فى المجلس التشريعى ، ينبغى أن تحدد بوساطة تمثيل نسبى : ومعنى ذلك أن قوى الأحزاب فى المجلس التشريعى ، ينبغى أن تطابق حجم التأييد الذى يحصل عليه كل حزب من الناخبين . وأن أى نظام آخر للاختيار ، يكون تعرضا لإرادة الناخبين الصريحة ، بل إن التشريعات الناجمة عن ذلك ، قد تكون إنكاراً للرأى العام . إن نظاما مثل ذلك النظام الموجود فى بريطانيا والذى يقسم أراضى الدولة إلى مجرد دوائر انتخابية متساوية فى الاتساع ، ويمنح المقعد فى المجلس التشريعى للمرشح الذى يحصل على أكبر عدد ممكن من الأصوات ؛ إن هذا النظام ، قد تكون له آثار معيبة ، وهى إعطاؤه لحزب واحد ، عدداً من المقاعد لا تتناسب بتاتاً مع جملة التأييد الذى حصل عليه فى أراضى الدولة كلها ، وقد يكون له ضرر آخر ، وهو تركه لقطاعات كبيرة من الرأى العام ، دون أى تمثيل يتناسب مع قوتها . ففى الانتخابات العامة سنة ١٩٢٤ مثلا ، حصل حزب المحافظين على أغلبية كبيرة فى مجلس العموم ،

ولكنه كان حاصلا على أقلية تسترعى النظر ، من المجموع الكلى للأصوات، بينما لم يحصل حزب العمال . الذى مازال ينال ملايين الأصوات فى الانتخابات، إلا على عدد قليل من المقاعد يدعو إلى السخرية ، بالنسبة لمن يستطيع الحزب أن يدعى أنهم مؤيدون حقيقيون له .

ومن الواضح أنه هناك مادة حقيقية فى هذا النقد . ولكن يجب ألا نضع فى اعتبارنا المميزات النظرية للتمثيل النسبى فحسب ، بل يجب أن نفكر أيضا فى تنفيذه الفعلى . فأينما ينفذ هذا النظام، تكون له نتيجتان ظاهرتان: الأولى هى أنه يزيد دائماً من قوة أجهزة الحزب ، والثانية هى أنه يحقق كذلك توازنا بين قوى الأحزاب فى المجلس التشريعى ، لدرجة أنه يتمخض غالباً عن حكومة الأقلية ، التى تجعل الترابط فى التشريع مستحيلا ، أو يفرض قيام حكومة ائتلافية ، تتصف ـ عندما تعمل ـ بكل مساوئ نظام المجموعة ، ونجد بالإضافة إلى ذلك ، أن نظام العضو الواحد (عن كل دائرة انتخابية)، يحد ـ من ناحية التطبيق الفعلى ـ من مدى استغلال الحكومة لأغلبيتها . مادامت قد حصلت عليها بصورة غير عادلة وهذا مالا يمكنها أن تتجاهله. ففى عام ١٩٢٤ مثلا . كان لحكومة المحافظين من السلطة ما يمكنها — إذا رغبت — من أن تحاول إعادة تنظيم مجلس اللوردات . وأن تضع تعريفه للحماية الجمركية ، وقد كان مؤيدوها شديدى الرغبة فى كلا هذين الإجراءين، ولكنها فى الواقع لم تستطع أن تقوم بأحدهما ، لأن طبيعة أغلبيتها ، حرمتها من القوة الروحية الكافية لأن تفعل ذلك ، كما خشيت نتيجة مثل هذه المحاولة فى الانتخابات العامة القادمة . ويجب ألا يغيب عن ذهننا أن قوة أى قطاع من قطاعات الرأى ، لا تقاس بعدد الأصوات التى يمكن

أن يحصل عليها فى الانتخابات العامة فقط . فنى عملية وضع القانون الفعلية، نجد أن العوامل المكونة لسلطة الحكومة ، أكثر تعدداً ، و أكثر غموضا، من أن يستطيع نقاد النظام الحاضر أن يتبينوها . ويجدر بنا أن نصر أيضاً . على أن أية حكومة تتعدى الحدود الواضحة لسلطتها الفعلية ، أى تستخدم أغلبيتها بغير حق ، يكون من المؤكد تقريباً ، أنها سوف لا تدفع الآن فى الانتخابات العامة فحسب ، بل ستعدل قوانينها أيضا على يد الحكومة التى تعقبها فى الوزارة .

إن أية قيود على حق العضوية فى المجلس التشريعى ، يجب أن توضع على جميع المواطنين على حد سواء . كما يجب أن تكون هذه القيود عموما ، قليلة بقدر الإمكان . ولكن من الممكن أن نطالب بفحص أدق مما نقوم به الآن لصلاحية المرشحين ، فالذى يحدث فى الوقت الحاضر ، هو أنه مادام شرط السن قد توفر ، فليست هناك ـ من الناحية العملية — معايير أخرى مطلوبة . وذلك يعنى فى الواقع ، أن الثروة ، والمولد ، والانتماء إلى هيئة اختيارية قوية (مثل الاتحاد القومى لعمال المناجم) أو الانتماء إلى مهنة كالاشتغال بالقانون . التى تلائم بصفة خاصة العضوية فى المجلس التشريعى كل هذه الصفات تتيح فرصاً خاصة لا تكاد تتيسر لمواطنين آخرين . وقد يكون من المعقول — على ما أعتقد ـ أن يقال ، إن على أى شخص يرغب فى العضوية ، أن يقدم الدليل على أن له خبرة فى نوع العمل الذى يؤديه المجلس التشريعى ، فلو طالبنا مثلا ، كشرط ضرورى قبل الانتخابات ، أن يكون كل مرشح قد خدم عدداً من السنوات فى هيئة ما ، مثل المجلس البلدى ، أوما يشبهه ، فمن المحتمل أننا سوف نرفع بذلك من مستوى كفاية

الأعضاء إلى حد كبير ، ومن الأمور الهامة أيضاً ، أن الأعضاء يجب أن تدفع لهم مرتبات ، وإلا لما وجد لدى الفقراء أى أمل فى خوض معركة الانتخابات ، ولما تمكن أحد غير الأغنياء من تكريس كل وقته للعمل التشريعى .

إن المجلس التشريعى ، يجب أن يتكون عموماً ، من مجلس واحد ، وأينما وجد فى أية دولة موحدة نظام المجلسين ، فإننا سنجد بعد الفحص ، أنه يميل إلى ضمان غلبة بعض المصالح الخاصة فى الدولة ، كما هو الحال فى مجلس اللوردات فى إنجلترا . فمن الناحية النظرية ، يصعب علينا فى الحقيقة أن نرى أى داع لوجود مجلس ثان ، فهو كما يقول « سييز » إذا وافق مع المجلس الأول فلا لزوم له ، وإذا لم يوافق فوجوده ضار . ولو وضعنا سيطرة المصالح الخاصة جانباً ، فإن وجود المجلس الثانى ، يقوم عادة على أساسين : فقد قيل إنه ضرورى ، ليمنع صدور التشريعات التى يساء النظر فيها ، أو التى تتخذ على عجل ودون ترو من المجلس الأول . ومن المهم أن تكون هناك هيئة تستطيع أن تقوم بالتنقيح والمراجعة الفنية اللازمة للقوانين التى تقترحها الحكومة . ولكن هذا يثير التساؤل عن : (ا) تكوين المجلس الثانى (ب) وظائفه واختصاصاته . وقد يلاحظ فى الدولة الاتحادية ، أنه يتمخض دائماً عن حصول أحد المجلسين على الغلبة المؤكدة ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة .

ولنتناول التكوين أولا : إن مجلسا ثانياً ، اختير كل أعضائه عن طريق التعيين ، مثل مجلس اللوردات أو مجلس الشيوخ الكندى لا يمكن أن يكون من المحتمل أن تكون لديه السلطة على الأقل

فى بلد ديمقراطى ، لأن يتحدى إرادة مجلس منتخب ، كما أن عضويته سوف تتوقف – عندما تخلو مقاعد فيه – على إرادة من لهم حق التعيين فى هـــذه اللحظة وحدهم . والمجلس الثانى المنتخب ، ليس أحسن حالا من سابقه ، فإذا اختير فى نفس الوقت وطبقا لنفس الامتيازات كالمجلس الأول ، فسيكون مجرد انعكاس لتكوينه . أما إذا اختير فى وقت مختلف وطبقاً لامتيازات مغايرة ، فمن المحتمل أن يعرقل الحكومة القائمة .* وبقدر ما تكون امتيازاته محدودة ، بقدر ما تزداد أهميته ، كما هو الحال فى مجلس الشيوخ الفرنسى ، فى حماية المصالح التى تؤكدها هذه الامتيازات المحدودة . وقد رأى البعض أن التعيين أو الانتخاب على أساس إقليمى . لا يعتبر أى منهما كافيا ، وأن الأساس الذى ينبغى أن يقوم عليه المجلس الثانى ، هو المصالح المهنية . ولكن ليست هناك طريقة معروفة لتقدير الأهمية النسبية الدقيقة للمصالح المهنية . فمثلا إذا بعث المشتغلون بمهنة الهندسة بأحدهم إلى مثل هذه الهيئة ، فإن آراءه بوصفه مهندساً ستكون غير كافية ، وليست لها علاقة مباشرة بالأغلبية العظمى من القرارات التى يجب أن تتخذها هذه الهيئة . وقصارى القول : إن المجلس الذى يمثل المهن ، قد يلجأ إلى انتخاب أعضائه على الأساس الحزبى لكى يحقق التماسك ، وهـذا قد يفسد نفس الغرض الذى يهدف التمثيل المهنى إلى تحقيقه .

وليست وظائف المجلس الثانى أو اختصاصاته مسائل أسهل فى حلها ، فمن الصعب علينا أن نتناول ، جدياً ، الحجة القائلة بأن وجود مجلس ثان له سلطة التأخير أمر ضرورى ، وذلك للأسباب الآتية :

أولا : ليست هناك حكومة تبدأ فى عمل أى تشريع على نطاق واسع ،

إلا بعد أن تكون مادته قد أصبحت مجالا للمناقشة العامة . ثانيا : إذا كان التأخير طويلا دائما ، فإن ذلك سوف يضيع كثيراً من جهود المجلس الأول . وكل من يذكر الوقت الذى استغرقه صدور القوانين الهامة فى بريطانيا ، مثل قوانين الإصلاح الانتخابى ، والحكم الذاتى لإيرلندا ، والتعليم القومى ، سوف يشعر بالرغبة الشديدة فى المطالبة بطريقة للتعجيل بمرور مشروعات القوانين فى المراحل التشريعية ، بدلا من تأخيرها . كما أن الرأى القائل بأن المجلس الثانى لازم ليقوم بمهمة المراجعة الفنية ، رأى لاينطوى على أية قيمة ، فهذه العملية عملية تحضيرية فى طبيعتها ، ولا تتطلب خدمات مجلس ، بل تتطلب خدمات عدد قليل من المتخصصين فى هذا الفن . أما فيما يتعلق بمسألة الاختصاص ، فكل مايمكننا أن نقوله ، هو أنه لا يمكن أن تكون لمجلس ثان سلطة تساوى سلطة مجلس أول ، إلا إذا كان قد انتخب بنفس الكيفية ، وإن إعطاءه سلطة أقل تثير فى الحال مشكلة التكوين التى ، كما سبق أن قلت ، يتعذر حلها ، ومشكلة حق المجلس الأول فى تغليب إرادته .

ومن الضرورى أن نقول كلمة عن وضع المجلس الثانى فى دولة اتحادية . ويعتبر هذا ضروريا لسببين: (١) لأن الوحدات الانتخابية فى الاتحاد يجب أن تمثل . (٢) لأن من الواجب حماية توزيع السلطات الذى نظمه الدستور من الانتهاك . ولكن من المؤكد أن الأمر الأول ، لا داعى لمناقشته ، مادامت الوحدات الانتخابية تباشر فعلا بوساطة حكوماتها الخاصة ، الأمور التى وكلها إليها الدستور . أما حماية توزيع السلطات ، فيمكننا أن نحصل عليها باعتبارها أمراً ضروريا ، دون مجلس ثان ؛ وذلك بإجراء تعديل دستورى

يستند إلى قدر كبير من القبول . من مجموع الوحدات التى يعتبر إجراء ذلك التعديل من اختصاصها . وبناء على تجربة مجلس الشيوخ الأمريكى — وهو المؤسسه الكلاسيكية من هذا النوع — لا أعتقد أن من الممكن أن نزعم بصورة جديه أن لنتائجه أيه قيمة خاصة ، باعتباره وقياً من المركزية الزائدة ، وكذلك يبدو أن التجربة فى استراليا ، تشير إلى خطر نظام يمنع — عن طريق تأكيده لمساواة زائفة حيث لاتوجد مساواة — من إجراء التغيير اللازم فى الوقت المناسب .

ولا أستطيع هنا أن أدخل فى تفاصيل تنظيم السلطة التشريعية ، وإنما كل ما أستطيع أن أفعله . هو أن أشير إلى مبادىء عامة معينة ، يبدو أن التجربة قد عملت على رسوخها رسوخاتاما . ومن الواضح أن النظام البريطانى الكلاسيكى ، الذى تكون فيه الهيئة التنفيذية السياسية ، جزءا جوهريا من المجلس التشريعى ، باعتبارها لجنة من لجان الحزب المسيطر على هذا المجلس أفضل من النظام الأمريكى الذى يفصل بينهما ، (والذى يعتبر فى حد ذاته حدثا تاريخيا) . إن هذا الإدماج لايساعد على التخطيط المتماسك فحسب ، بل يجعل المسئولية أيضاً محددة واضحة . كما يمكن من استخدام السلطة التشريعية ، كما يجب أن تستخدم ، باعتبارها وسيلة رئيسية لاختيار الأشخاص المناسبين لتحمل التبعات فى المناصب التنفيذية ، ومن المهم بعد ذلك أن نفرق فى العمل التشريعى ، بين مناقشة المبدأ ، ومناقشة التفاصيل ، فالأولى بالطبع تخص المجلس التشريعى ككل ، أما الثانية فيحسن أن توكل إلى لجان صغيرة من أعضائه ، ولا تكون على غرار مجلس العموم البريطانى بقدر ماتكون على غرار تلك اللجان التى أنشأتها بعض المجالس الفرعية فى إنجلترا

مثل مجلس محافظة لندن . وهذا يتضمن أيضاً ، الرغبة فى ارتباط وثيق بين المجلس التشريعى وعملية تنفيذ القانون . ولهذا الغرض ينبغى أن تدعم كل إدارة فى الدولة ، بلجنة استشارية من أعضاء المجلس التشريعى ، لها الحق فى أن تستشار فى مشروعات التقنين ، وأن تقدم تقريرا عن عمل السلطات التشريعية المفوضة لها ، وأن تفحص داخل الإدارة بعض المسائل ، التى يبدو أنها تحتاج إلى استفسار . ومن المهم أن نحتفظ للوزير بمسئوليته عن سياسة وزارته . ولكن التجارب قد أثبتت لنا بوضوح ضرورة وجود صلة أوثق بين عمله وعمـــل السلطه التشريعية ، وإلا أصبح المجلس الذى يضطر — كقاعدة عامة — للمعارضة من حين لآخر ، أداة لتسجيل ما تمليه السلطة التنفيذية .

سبق أن اقترحت أن فترة خمس سنوات ، هى المدة المناسبة لبقاء الهيئة التشريعية . ولكن ليس من المرغوب فيه أن تكون هـذه الفترة ثابتة محددة ، كما هو الحال فى الولايات المتحدة فهناك أحداث تقع ، يتطلب الأمر فيها استشارة الشعب . كما يحدث عندما تظهر فى الأفق فجأة مسألة جديدة خطيرة ومن أجل هـذا الغرض أو عندما تنهزم الحكومة ، وتعتقد أن الهيئة التشريعية قد فقدت صلتها بالرأى العام ، تعتبر سلطة حل هذه الهيئة التشريعية أمراً هاما . فلمن ينبغى أن تمنح هذه السلطة ؟ إننى لا أرى للهيئة الوزارية بديلا حقيقيا تمنح له هذه السلطة . فهـذه الهيئة هى القوة الدافعة للتشريع . وسياستها هى الموضوع الرئيسى الذى تدور حوله المناقشات . فلو منحت للرئيس الرسمى للدولة . فإن ممارستها قد تنطوى على مشاكل خطيرة تتعلق بحياده . كما لا يمكننا أن ننتظر من الهيئة التشريعية أن تقترع بحكمة

على أمر حلها . إن هذه السلطة ليس من المحتمل أن يساء استعمالها : لأن ممارستها بغير حكمة سوف لا تقابل بالاستنكار من قبل المواطنين فحسب ؛ بل من المؤكد أن الذين يخفقون فى ممارستها بحكمة يعزلون فى آخر الأمر من الحكم على يد مؤيدى حزبهم أنفسهم . كما أن لسلطة الحل المفاجىء فائدة أخرى فهى تمكن السلطة التنفيذية من جعل مؤيديها (ومعارضيها) محتفظين بمستوى معين من الوعى السياسى ، بينما يبقى الطابع الدرامى ـ الذى يلازمها – على اهتمام الناخبين الدائم بأعمال السلطة التشريعية ومما يجدر ملاحظته من هذه الزاوية ، أن السلطة التشريعية تبذل قصارى جهدها عندما تكون أغلبية الحكومة كبيرة إلى حد يمكنها من تنفيذ برنامج ضخم ، ولكن ليست من الكبر لدرجة تمنحها سلطة زائدة عن الحد ، كما أن الاهتمام الشعبى بالسياسة يكون حادا بدرجة ليس لها مثيل عندما تكون حكومة الدولة مهددة بالهزيمة .

وسبق أن أوضحت أن مستوى الدولة الحديثة يتطلب قدرا كبيراً من اللامركزية ، إذا أرادت أن تؤدى عملها بطريقة خلاقة، وفى حين أن الواضح أن السلطة التشريعية ، يجب أن تظل المكان الرسمى الذى تصاغ فيه أوامر الدولة القانونية ، فإنها لا تستطيع أن تأمل فى أن تؤدى عملها بطريقة سليمة مالم تعهد بجزء من سلطاتها إلى هيئات فرعية . ويمكن أن يتم ذلك على أحسن وجه بطرق ثلاثة :

(١) ينبغى أن تحال كل الأمور ذات الطابع الجغرافى كالنقل المحلى مثلا ، إلى مجالس محلية منتخبة تشرف على مساحات مناسبة ، ويجب ألا يحد من سلطات هذه المجالس ، بل يجب أن يمنح لها حق معالجة جميع الأمور التى لم ينص بصفة خاصة ، على أنها ليست من اختصاصها .

وينبغى أيضا أن يكون لها الحق فى الاجتماع لمناقشة الأغراض العامة . كما ينبغى على الحكومة المركزية ، أن تبقى على اتصال بها فى الأمور العامة ، مثل التعليم والصحة العامة ، وذلك عن طريق المنح والمساعدات ، وحق التفتيش .

(٢) يجب أن ينشأ للصناعات — داخل إطار مجموعـــة الشروط العامة القليلة التى تحددها السلطة التشريعية المركزية — مجموعة من السلطات التشريعية الفرعية ، لها سلطة وضع القواعد ، التى يمكن تطبيقها إجباريا تحت الضمانات المناسبة . أى ينبغى أن نسعى لعمل التغييرات الواجبة . بأن ننشىء ذلك النوع من الحكم الذاتى للصناعة ، الذى كان من خصائص بعض المهن ، كمهنتى المحاماة والطب .

(٣) يجب أن يعهد إلى الهيئات الفرعية — التى تعتبر البعثة التجارية الدولية فى الولايات المتحدة . وهيئة الكهرباء فى بريطانيا ، مثلا حسنا لها بسلطات فى وضع القواعد ، فى الموضوعات ذات الطبيعة الفنية التى تكون: (أ) غير قابلة للمناقشة بسهولة فى الهيئة التشريعية .(ب) وليست مقتصرة فى تأثير نتائجها على دائرة إنتخابية واضحة محددة تماما . وتقتضى طبيعة الأشياء ، فى جميع الحالات الثلاثة ، أن تكون سلطة المراجعة وإعادة النظر ، صفة لازمة بالضرورة للسلطة التشريعية المركزية، ولكن كلما أمكن الإبقاء على هذه السلطة ضئيلة وشكلية كان من المحتمل أن يكون نوع الإدارة أفضل .



إن السلطة التنفيذية فى الدولة لها مظهران : مظهر سياسى ومظهر إدارى فهى من ناحيـة هيئة صغيرة من رجال الدولة ، يزكون سياسة معينة ويتقدمون بها للسلطة التشريعية لتوافق عليها ، وبعد الموافقة عليها يكونون مسئولين عن تطبيقها . وهى من ناحية أخرى هيئة أكبر من الأولى بكثير ، تضم الموظفين الرسميين الذين ينفذون القرارات التى يتخذها رجال الدولة . ومن الواضح أن هاتين الفئتين تتميزان من حيث الأشخاص أكثر مما تتميزان من حيث السلطة ، لأن الموظف ذا الخبرة الطويلة الذى يحتل منصباً هاماً ، سوف يكون له نفوذ كبير لدى رئيسه السياسى ، وسوف يكون له أثر كبير فى اتخاذ القرارات بينما هو خاضع له من الناحية الرسمية . إن الرؤساء السياسيين للدولة يـ مون عادة بمجلس الوزراء . ومن المستحسن بل من الضرورى للحكومة الصالحة فى الحقيقة . أن يكون هؤلاء الوزراء أعضاء فى المجلس التشريعى . فمن هذا المجلس يستمدون سلطتهم وفيه يجب أن يردوا على الاستجوابات التى تتعلق بممارستهم لهذه السلطة . وهذا يعنى أن الهيئة الوزارية ـ كوضع طبيعى ـ يجب أن تتـكون من أعضاء من نفس الحزب . لأن ذلك هو الشىء الوحيد الذى يحتمل أن يضفى تلك الوحدة من وجهات النظر التى تجعل تماسك السياسة ممكناً . ومجلس الوزراء فى حاجة لأن يـكون قليل العدد ، فالخبرة تبين لنـا أنه عندما يزيد عن عدد معين ، فوق الاثنى عشر مثلا ، فإنه يفقد تماسكه

الداخلى . كما يجب أن يكون معظم أعضائه مسئولين عن مهام كبرى معينة فى الإدارة ، والسياسة الخارجية ، والمالية ، والتجارة الداخلية والخارجية . ولكنه يتطلب أيضاً عقلا مفكراً يقوم بالتوجيه وتحقيق التناسق ، ولا تكون عليه مسئولية خاصة عن إدارة معينة ، كما يتطلب عضواً واحداً آخر على الأقل (الذى يسمى عادة وزيراً بلا وزارة) ، يمكن الاستعانة بخدماته فى أية مسألة خاصة ملحة

وقد يكون رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس الرسمى للدولة أيضا كما هو الحال فى الولايات المتحدة ، أو قد تكون الوظيفتان منفصلتين كما هو الحال فى فرنسا وإنجلترا ـ ويكون رئيس الدولة شخصية شرفية بارزة وظيفتها السياسية هى ضمان استمرار تنفيذ القانون . وليست هناك نواح تفوق جوهرية لأحد النظامين على الآخر ، ولو أن الطريقة الإنجليزية الفرنسية أنسب لأنها تيسر لرئيس الهيئة الوزارية ، بصفته رئيسا للوزراء، أن يقوم بدور فى المجلس التشريعى . ورئيس الوزراء يكون عادة هو زعيم الحزب الذى حاز الأغلبية فى ذلك المجلس . فما هى طريقة اختيار زملائه من الوزراء ؟ فى معظم الدول . يقوم هو بنفسه باختيار جميع زملائه من بين أولئك الذين سيكونون معا ـ كما يعتقد ـ أكفأ أداة حكومية . ونجد من ناحية أخرى أن حزب العمال فى أستراليا يختار الهيئة الوزارية بوساطة لجان الحزب .

وعلى ما أعتقد ، ليس هناك مجال للشك ، فى أن من الواجب أن يترك لرئيس الوزراء ، اختيار زملائه . لأن الصفات المطلوبة لتوجيه إدارة

حكومية صفات لايمكن تقديرها بسهولة بوساطة الانتخابات . فمسائل الزمالة والعمل المشترك التى تلعب دوراً فى هذه العملية ، تقتضى أسلوبا للاختيار المبنى على التمييز والتفريق ، لاتعتبر عملية التصويت أداة دقيقة لتحقيقه . ومع التسليم بأن رئيس الوزراءسوف لايرتكب أخطاء فحسب، بل قد يتخطى الحد المعقول فى تأكيده للتساوى الشخصى ، فإنه من المحتمل أن تكون أخطاؤه أقل من أخطاء هيئة مثل حزب العمال الأسترالى ، أو أخطاء الشعب الأمريكى عندما يختار رئيس الجمهورية ، فالنظام الأخير شديد الشبه باليانصيب .

وكما قال « باجهوت » إن الفوز فى يانصيب ليس حجة فى صالح هذه الطريقة . والعوامل التى تقيد رئيس الوزراء فى عملية الاختيار بوجه عام تعتبر ضماناً كافياً ، فكل حزب يضم رجالا لايقلون عن رئيس الوزراء مركزاً وقدراً ، وهوملزم بأن يختارهم ، وسوف يكون تأييدهم له موقوفاً على حكمته فيما يقوم به من ترشيحات أخرى . ومن المحتمل أن يكون معظم هؤلاء الذين اختيروا لمجلس الوزراء من المرشحين البارزين فى المناصب التى يحتلونها على افتراض أنهم قد اجتازوا فترة مران قاس فى المجلس التشريعى .

ويثير الجانب غير السياسى للحكومة التنفيذية مشكلات من نوع مختلف، فهو يثير بوجه عام ثلاثة أنواع من المسائل : (١) كيف يشكل وينظم ؟ (٢) ما هى وظائفه ؟ (٣) كيف تكون علاقته بالجمهور الذى تعود عليه خدماته فى آخر الأمر ؟ . من الواضح أن السؤال الأول والثالث سوف تحددهما إجابتنا عن السؤال الثانى . فالموظفون الرسميون فى الدولة ينفذون أوامر رؤسائهم السياسيين ، ووظيفة الوزراء هى : وضع سياسة تشبع

أكبر قدر ممكن من مطالب الجمهور ، والعمل على موافقة المجلس التشريعى على هذه السياسة لتزيد من آثارها الفعالة إلى أقصى حد ومن الواضح أيضاً أن الوزراء لا يستطيعون ـ فى نطاق الدولة الحديثة ـ أن يوجهوا أكثر من عناية عامة لهذا العمل ، ويجب أن يعتمدوا على موظفيهم فى معرفة مطالب الجمهور ، وفى الحصول على المعلومات المفصلة عن الوسائل الممكنة للاستجابة لهذه المطالب . وفى الأعمال اليومية التفصيلية المتعلقة بتنفيذ القانون . وأيا كانت صورة الحزب الحاكم واتجاهاته ، فإن هذه الأعمال يجب أن تؤدى بأقل قدر ممكن من الاختلاف فى الرأى .

وفى سبيل هذه الغاية ، يجب أن يكون الموظفون محايدين ، ويجب أن يخدموا الحزب الحاكم بنفس الإخلاص والكفاية التى يخدمون بها حزباً آخر لو كان فى الحكم . ولكى يكونوا محايدين يجب أن يضمنوا استمرارهم فى الوظيفة ، إذا توفر فيهم شرط الكفاية . كما يجب أن يتيح نظام الترقى لذوى الكفايات أوسع الفرص الممكنة للظهور ، وأن يمارسوا من المسئوليات ما يتناسب مع هذه الكفايات ، وذلك تشجيعا لهم ليبذلوا أقصى ما فى وسعهم . ولكى نضمن هذه الصفات يجب أن يكون تعيين الموظفين دائماً بوساطة لجنة مستقلة عن الحكومة الحالية ، وكلما قل تأثير الحكومة على هذه اللجنة كان ذلك فى صالح الدولة . وعلى العموم ، يجب أن تقلل الطريقة التى تتبعها اللجنة فى اختيار الموظفين من المحسوبية إلى أصغر نسبة ممكنة . ويمكننا أن نقول بصفة عامة : إن الاختيارات القائمة على المنافسة هى أسلم الوسائل لتحقيق هذه الغاية بالنسبة لجميع الوظائف باستثناء الفنى منها . وما دام المرشح قد قبل فى الخدمة ، وتوافر

فيه شرط الكفاية وحسن السلوك ، فيجب أن يكون مطمئنا إلى أنه سوف يحتفظ بوظيفته حتى سن التقاعد . ويجب أن يحدد ذلك فى سن مبكرة تضمن لنا رؤساء دائمين للإدارات يشاركون جيلهم أفكاره الجديدة .

ومن الأمور الهامة أيضا ، أن تكون طبقات الموظفين مرنة بقدر الإمكان ، فإن الخطر الذى يتهدد أى خدمة حكومية ، هو البيروقراطية . وأسهل الطرق التى تؤدى إلى هذه البيروقراطية ، هى جمود الروتين، ونظام الترقية حسب الأقدمية فى السن . فالاعتقاد الخاطىء بأن الروتين هو الكفاية وأن الأقدمية تعنى الخبرة ، هو الخطر الذى يحيق بهيئة الموظفين . إذ يتملكهم الخوف من المبادأة والتجريب كما يميلون إلى الاعتقاد بأن الابتعاد عما يستوجب الهجوم ، دليل على حسن النظام فى الإدارة . وأول ما تحتاجه الخدمة الحكومية هو الحماية من هـــذه الأخطار . وفى الحقيقة لا توجد قواعد واضحة لدرئها . إنما يتوقف ذلك إلى حد كبير على حكمة الرؤساء السياسيين ، بل ربما يتوقف أكثر من ذلك على روح التضامن والولاء للخدمة نفسها . ولكن القاعدة الرئيسية هى أن يؤدى الموظفون عملهم فى جو يسوده رأى عام ناقد واع .

ونظراً لأن الموظفين يخدمون الجمهور فيجب أن يكون ذلك الجمهور هو الذى يحكم عليهم ، ولكى يتم كل من أداء الخدمة والحكم عليها بصورة سليمة، يجب أن يكون الرأى العام مرتبطاً ارتباطاً حقيقياً بعملية الإدارة ، ومن أهم الأمور لتحقيق هذه الغاية إنشاء لجنة استشارية . وحيثما تكون هناك إدارة تمس مصلحة اجتماعية ، فمن الواجب أن تكون الهيئات التى تخدم هذه المصلحة مرتبطة بهذه الإدارة بقصد التعاون الاستشارى ، فإدارة

التعليم مثلا يجب أن تكون على صلة مستمرة — فى كل خطوة من خطوات عملها — بالهيئات المنظمة للمدرسين والأطباء والمتخصصين النفسيين والآباء . وبغير الأساليب المناسبة لهذه الغاية ، سوف لايفتقر عمل الإدارة إلى الخلق والابتكار فحسب بل سيفتقر أيضاً إلى الحساسية الحـــادة التى تعتبر محكا حقيقياً لأصالته . وليست هناك وسائل أفضل من اللجنة الاستشارية للتدريب المشترك للموظفين الحكوميين والجمهور ، فعن طريقها يتعلم الموظفون فن الإدارة بوساطة الإقناع ، ويكتشف الجمهور الموضع الذى تعمل فيه المخالفات الطبيعية للدعاية والأهواء على تشويه حقيقة المطلب . ويعتمد جانب لا بأس به من مستقبل الحكومة الدستورية على الحكمة التى تستغل بها هذه الأداة .

وأخيراً ، تحتاج نتائج معينة لحياد الموظفين ومركزهم بوصفهم خدما للدولة إلى شرح موجز ، فإذا أرادت كل من الحكومة والمجتمع العام الاطمئنان إلى ذلك الحياد ، فيتبع ذلك على ما أعتقد ، أن جميع الموظفين الحكوميين الذين يسهمون فى وضع السياسة ، يجب أن يكفوا عن ممارسة الحياة السياسية . ولا داعى لأن يطبق هذا الاستبعاد على صغار الموظفين . ولكن ليس هناك وزير ، وليكن ذا طابع محافظ ، يمكنه أن يثق بسهولة فى سكرتيره الدائم ، إذا عـــلم أن هذا الأخير : يمضى أمسياته فى دعاية اشتراكية حامية . ويبدو منطقيا أن نفس التقيد ينطبق على المرشحين السياسيين ، فالموظف الكبير لا يمكنه أن يتوقع أن يدخل مجلسا تشريعيا وفى حالة الهزيمة يعود إلى الخدمة فى الحكومة . وما قلنا هنا عن الموظفين الحكوميين ينطبق، بل وبصورة أشد، على قوات الدولة المسلحةوالبوليس،

لأن بث الخلق السياسى فيها ، قد يقتل ذلك الامتثال ، دون ماشك أو تساؤل، لأوامر المدنيين ، تلك الأوامر التى يتوقف عليها صالح الدولة فى الأحوال العادية . والانحياز فى مسائل محورية كهذه سوف يجعل الموظفين — إن آجلا أو عاجلا — بمثابة حرس إمبراطورى ، وحتمية التطور لهذا الوضع هى سرعة قيام الحكم الاستبدادى .

وهذا بالطبع يثير مسألة حـــدود حرية تكوين الاتحادات بالنسبة للموظفين الحكوميين إن هذه المسألة معقدة ، ولا يسعنى فى هذا المقام ، إلا أن أقرر نتائج معينة كمسلمات . إن علاقة القوات المسلحة والبوليس بالدولة تحتم — من الناحية القانونية — حرمانهم من حق الإضراب . ولكن لهم عوضاً عن ذلك ، الحق فى التوسع التام فى ذلك الشكل من الحكم الذاتى، الذى يهيئ لكل قطاع مساهمة كاملة فى تقرير شئون عمله ، ويمنحهم الحق إذا نشب خلاف بينهم وبين الحكومة — فى نوع من التحكيم المستقل فى الموضوع ، مثل ذلك التحكيم الذى تقوم به هيئة مثل المحكمة الصناعية فى إنجلترا .

أما بالنسبة للمدنيين فلا أعتقد أن مثل هذا التحريم يمكن تطبيقه أو يمكن أن يكون له أثر فعال إذا اقتضى الأمر محاولة العمل به . وللدولة فى الحقيقة الحق فى إنشاء جهاز ، يصر على التوسط فى النزاعات التى تنشب بين الحكومة وموظفيها قبل أن يقوموا بالإضراب ، وهناك احتمال كبير فى أن يكون هذا الجهاز ، عادة ناجحاً فى مهمته . ولكننى لا أعتقد أن للدولة الحق — بصفتها صاحبة عمل — فى أن تتمسك بطابعها السيادى . وواجبها فى هذه الحالة كواجب أى صاحب عمل آخر ، وهو أن تكتسب ولاء موظفيها

عن طريق إقناعهم بأن مستوياتها عادلة ، وأن لهم الحق فى اتباع جميع الوسائل المألوفة التى تتبعها النقابات العمالية ، لتحسين الأوضاع التى يعملون فى ظلها . كما لا أرى سبباً يبرر عدم مراعاة المساواة فى منح صغار موظفى الحكومة حق الانضمام مع من هم فى مثل وضعهم من العمال الذين يعملون فى الصناعة خارج النطاق الحكومى ، لتحسين أحوالهم بالوسائل التى يرون أنها مناسبة . إن شرف العمل فى مكاتب الحكومة ليس تعويضا حقيقيا للكتبة وموزعى البريد الذين يشعرون بأنهم لا يعاملون معاملة عادلة .

سبق أن أوضحت السبب فى اعتبار استقلال السلطة القضائية مبدأ هاماً فى عمل الحكومة . وهناك ثلاثة مبادئ رئيسية لبلوغ هذه الغاية :

أولا : يجب أن تقلل طريقة التعيين إلى أقصى حد ، من احتمال تدخل الاعتبارات السياسية فى اختيار القضاة .

ثانياً : يجب أن يتوافر فى الأشخاص المعينين حسن السلوك ، وأن يتوافر لهم الاطمئنان الدائم على الاحتفاظ بوظائفهم .

ثالثاً : يجب أن تكون البراعة القانونية هى الشىء الوحيد الذى يؤخذ فى الحسبان عند الترقية .

وقواعد المبدأ الأول تستبعد الانتخاب كطريقة للاختيار ، سواء كان ذلك الانتخاب بوساطة الشعب أو بوساطة السلطة التشريعية ، فالصفات التى يتطلبها المنصب القضائى ، لا يمكن قياسها قياساً سليما بوساطة المعايير التى تناسب عملية انتخابية . وبعد ذلك ، يبدو أن هناك ثلاثة طرق ممكنة أمامنا :

فيمكن أن تكون السلطة القضائية – كما هو الحال فى فرنسا – هيئة تختار ، أولا وقبل كل شىء ، بوساطة امتحان مسابقة ، وأن تعتمد الترقية إلى وظائف أعلى ، على ثبوت الكفاية . ويمكننا أن نقول الكثير عن هذه الطريقة ، فمن المؤكد أنها هيأت لفرنسا هيئة من القضاة على قدر كبير من العلم والمهارة ، يتصفون – على خير وجه ممكن – بإحساس رفيع بشرف المهنة . أما شكى فى هذه الطريقة فينحصر فى : أولا : إن الصفات المطلوبة فى القاضى ، تشمل صفات لا يمكن أن تقيسها هذه الطريقة ، فإذا قارنا القاضى الفرنسى بالقاضى الإنجليزى ، نجد أن الأول ما زال

أفقه محصوراً إلى حد ما فى النطاق القانونى ، فهو عادة قاض ماهر ، ولكن نطاق الحنكة والمراس الضيق الذى يقضى فيه حياته ، يؤدى إلى عزله عزلا شديداً عن الخبرة غير القضائية . والطريقة الثانية هى الطريقة المتبعة فى إنجلترا وفى تولى المناصب الفيدرالية فى الولايات المتحدة ، وفيها يختار القضاة عن طريق التعيين بوساطة السلطة التنفيذية ، فى كل من المحاكم الدنيا والعليا . وقد أعطانا هذا النظام — دون شك — كثيراً من القضاة العظام ، كما تدلنا على ذلك بوضوح ، أسماء مثل : مانسفيلد . ومارشال ، وچيسل ، وبتّون ، وهولمز . ولكن مامن أحد يستقصى التعيينات التى تمت فى المائة السنة الأخيرة ، يستطيع أن يشك فى أن الاعتبارات السياسية قد لعبت دوراً كبيراً فى صبغة ذلك النظام . وإننى أفضل نظاما ثالثاً ، يتقدم فيه القضاة أنفسهم إلى السلطة التنفيذية بقائمة قصيرة من الأسماء ، لاتخرج عنها هذه السلطة إلا فى الظروف الاستثنائية الملحة . ويجب على القضاة كذلك أن يجعلوا توصياتهم الخاصة بالترقية خاضعة للقيد الآتى فقط ؛ وهو أن القاضى الذى قضى فى الخدمة خمس سنوات فقط ، أو القاضى الذى لم يتبق على تقاعده أكثر من خمس سنوات ، يجب ألا يعتبر صالحا للترشيح . وأعتقد أيضا أن من الأمور الهامة أن يمنع القضاة من الدخول فى الوظائف السياسية. كما يجب أن يعتبر أى شخص تقلد وظيفة سياسية غير صالح للمنصب القضائى ؛ مالم يكن قد مضى على تقاعده منها ثلاث سنوات . وأهم من ذلك كما أعتقد ؛ أن يحال القضاة إلى التقاعد إجباريا عند بلوغهم سن السبعين ؛ مع منحهم الحق فى التقاعد الاختيارى بعــــد قضاء خمسة عشر عاما فى خدمة القضاء .

إن فضائل هذا النظام واضحة . فهى تحمينا من الخطر الذى يحيق بالهيئة القضائية التى كانت منذ فجر الإنسانية محجوبة عن بقية العالم ومقصورة على أعضاء طبقة صغيرة محدودة تؤدى هذه الخدمة . كما تقلل هذه الفضائل من مدى حصول رجل القانون على الترقية أو التعيين مقابل خدماته السياسية ، وهى إذ تجعل الهيئة القضائية تختار أولا أسماء لتنظر الهيئة التنفيذية فى أمرها ، فإنها تؤكد بذلك حق أولئك الذين لهم أحسن خبرة بالكفايات المهنية ، فى تقدير الأهمية التى يجب أن تعطى لهذه الكفايات ، بينما يحد حق السلطة التنفيذية الاستثنائى فى إجراء اختيار آخر ، من محاباة القضاة . ويجب أن أضيف ، أننى أسلم بعدم الرغبة فى نظام تسند فيه إلى الشخص العامى الغريب عن المهنة وظائف صغيرة فى القضاء ، كما هو الحال فى إنجلترا . وأضيف أن ذلك يكون عادة بمثابة مكافأة عن خدمات سياسية صغيرة . إن المكان الطبيعى للشخص العامى الغريب عن المهنة هو بين هيئة المحلفين ولا سيما فى القضايا الجنائية . بل إن هيئة المحلفين المألوفة مشكوك فى قيمتها بالنسبة للقضايا التى تكون فيها الوقائع المطلوب تقديرها ذات طابع يقتضى خبرة عالية ، كما هو الحال على سبيل المثال فى القضايا التجارية التى تتعلق بموضوعات مثل السندات ، فيحسن فى هذا الميدان — حيث يعمل بنظام المحلفين — أن تكون هيئة محلفين خاصة لهم خبرات شخصية تعطى لحكمهم على الأمور موضع النظر ، وزناً خاصاً .

يتميز عمل القانون فى أية دولة حسنة التنظيم ، بأربعة مبادئ : أولها أن الأضرار التى تسببها الحكومة ، تنطوى تماماً على نفس المسئولية التى تنطوى عليها الأضرار التى يحدثها المواطن العادى ، فلا يمكن أن تكون

الدولة خاضعة لسيطرة القانون حقيقة ، إذا كانت تصرفات عملائها لا تتضمن مسئولية رئيسهم عن الخطأ ، فالسيادة يجب ألا تعفى أولئك الذين يعملون باسمها من المسئولية . ثانيا : إذا ما فوضت السلطة التنفيذية سلطات تشريعية ، فيجب أن تقرر مسألة الحد القانونى لهذه السلطات بوساطة المحاكم العادية . ثالثا : من الأمور الأساسية ألا تكون الإجراءات القضائية باهظة التكاليف بحيث تمنع المواطن الفقير من اللجوء للمحاكم . بل من الأفضل أن ترفع للقضاء دعاوى تافهة سخيفة ، بدلا من أن يترك الناس يعتقدون أن ضيق ذات يدهم يعوقهم عن السعى لنيل العدالة . وأخيراً يجب أن يكون إصلاح الأساليب القانونية هو الشغل الشاغل للدولة باستمرار . ومن الضرورى لتحقيق هذه الغاية ، ألا يكتفى بالاستقصاء المستمر لأعمال الهيئات القضائية ، وخاصة فى الناحية الجنائية ، بل من الأمور الهامة أيضا ، أن تسجل الخبرات التى تستخلص من أعمال هذه الهيئات بوساطة جميع من يساهمون فيها . إن تكوين لجنة دائمة لإصلاح القانون ، يساهم فيها القضاة ورجال القانون والعوام على قدم المساواة ، يعتبر من أمس حاجات هذا العصر .

كنت أتكلم هنا باستمرار عن أهمية الرأى العام ، ومن المستحيل أن أختتم هـذا القسم من المناقشة دون إشارة — مهما كانت مختصرة — إلى مسائل معينة تعتبر من خواصه الجوهرية . فهناك أمران واضحان : إن ميزة الرأى العام تتوقف على صدق المعلومات التى يبنى عليها . كما تعتبر قدرته على إحداث التأثير دالة على درجة تنظيمه . أما المبدأ الثانى ، فربما يمكن أن نعرضه على أحسن وجه بقولنا إن من النادر أن يوجد شىء يمكن اعتباره رأيا عاما شاملا ، فإن ما يحدث لا يتعدى انتشار مجموعة من الآراء العامة تتمركز حول المسائل التى تحدث ، وتعتمد القوة النسبية لهذه الآراء على ما يمكنها أن تحصل عليه من المعرفة والتنظيم .

إن من يبحث الآن مشكلة الصدق فى الإعلام فى المجتمع الحديث سوف يواجهه أمران . أولهما تعقد هذه المشكلة . ثانيهما أن جمع الأخبار ونشرها عمل لايراعى فيه العرض الموضوعى للوقائع ، فالأخبار سرعان ماتصبح دعاية ، عندما تتمكن مادتها من التأثير فى السياسة . كما يميل مضمون الأخبار فى المجتمع المتفاوت إلى فائدة من بيدهم مقاليد السلطة الاقتصادية. ومعظم الأفراد يعتمدون على الصحف فى استقاء معلوماتهم ، وهـــذه الصحف تعتمد فى بقائها على الإعلانات التى تستطيع أن تحصل عليها ، كما أن إصدار الصحف عموما باهظ التكاليف ، بحيث لايستطيع أن يؤسسها إلا الأغنياء فقط . ولـكن نظرا لأنها تعتمد على المعلن ، فيتحتم عليها غالباً

أن تنشر تلك الأخبار والتعليقات التى ترضى أولئك الذين يشترون البضاعة التى يرغب المعلن فى بيعها ، وإلا لما أمكنها أن تحرز رواجا بين أولئك الذين تعتبر قدرتهم على الطلب الحقيقى الفعال عظيمة . وبذلك تكون النتيجة تحيزاً صريحا فى نقل الأخبار للحوادث الصحيحة التى قد تقلق الطبقات الغنية أو تحرجها ، فأحداث مثل الثورة الروسية ، أو إضراب شامل ، أو عملية تأميم صناعة ، تنقل محرفة لكى تحدث انطباعاً سيئاً عن طبيعتها عند المواطن الذى يقف على معالمها من صحيفته ، فهو يحصل على حقائقه كما لو كانت خلال مرآة يبدو فيها منظر هذه الحقائق غير متناسب ، وذلك ليخدم مصلحة خاصة . وما دام اهتمام الأفراد بنتيجة سياسة معينة متفاوتا ، فإن الحقائق التى ترد إليهم تكون منتقاة وموزونة لمنع بروز معناها الحقيقى. إن المجتمع الذى تسوده المساواة، هو وحده الذى يقوم بنشر الحقيقة .

وأخيراً ، إن مدى قوة أى رأى عام ، يعتمد فى النهاية بوضوح على درجة تنظيمه . والتنظيم هو إلى حد كبير وظيفة القوة الاقتصادية ، فتنظيم طائفة صغيرة من أصحاب المناجم الأغنياء أسهل بكثير من تنظيم طائفة كبيرة من النقابيين الفقراء . كما أن الاحتفاظ بترابط الطائفة الأولى ووحدتها أسهل بكثير أيضا ، فشعورها بوقع الخطأ يكون أقل حدة من شعور الطائفة الأخرى ، وآثار النجاح تكون مباشرة بصورة أكبر بكثير . إن القوة الاقتصادية تستطيع أن تحصل على معرفة لا تتناسب أبداً مع ذكائها ، فهى تحتمل الانتظار ولا تشعر بأن شكل حياتها العادية قد تغير كثيراً نتيجة حاجتها للانتظار . ولكن المنظمة التى تضم أفرادا يفتقرون إلى القوة الاقتصادية ليس لديها إلا النزر اليسير من هذه المزايا ، فأسلحتها الرئيسية

باهظة التكاليف — كما هو الحال فى الإضراب — لدرجة أنها لا تستطيع أن تتحمل استخدامها . كما أن قدرتها على شراء المعرفة أقل من قدرة الفئة الأولى بكثير ، ومن الأسباب الرئيسية لذلك ، أن الأساس النفسى لأولئك الذين يمتلكون هذه المعرفة التى تحتاج إليها هذه الفئة ، ينحاز فى أغلب الأحيان بهذه المعرفة إلى اتجاه غريب عما تتطلبه هذه المنظمة . وخلاصة القول ، إن الرأى العام فى مجتمع متفاوت لا يمكن أن يبنى مطالبه على أساس طابعه الأخلاقى ، إذ أن عدالة هذه المطالب محدودة دائما بواسطة ما تفرضه السلطة المتفاوتة من تشويه للمصلحة . ومادام هناك تفاوت خطير فى توزيع القوة الاقتصادية ، فلا يمكن أبدا لأى نظام اجتماعى أن يشبع رغبات مواطنيه بالتساوى ، أو حتى أن يحاول جديا الاعتراف بحقوقهم على قدم المساواة .

الفصل الرابع

الدّولة والمجتمع الدّولى

قد ناقشت حتى الآن مشكلات الدولة ،كما لو كانت هذه المشكلات تخص علاقاتها بمواطنيها فقط . ولكن كل دولة فى العالم الحديث ، ما هى فى الواقع إلا واحدة بين عدد كبير من الدول . وربما تكون أهم المسائل التى تواجهنا ، هى مشكلات العلاقات الخارجية ، التى تنشأ عند ما يكون لدولة ومواطنيها علاقات مع دول أخرى ورعاياها . ومن القضايا المسلم بها فعلا ، أنه لا يمكن لأية دولة أن تصدر أوامر لدولة أخرى ؛ لأنه لو كانت الحال كذلك ، فإن الأوامر القانونية للدولة الأخيرة ، ستفقد — كما سبق أن رأينا — الصفة التى يعتمد عليها الطابع الداخلى للدولة .

ومن الضرورى كذلك، أن تنظم العلاقة بين الدول ؛ والقانون الدولى ، هو مجموعة القواعد التى تنظم الاتصالات المتبادلة بين الدول ومواطنيها . وهذه المجموعة من القواعد مفروضة على الأفرد الذين يعيشون فى المجتمع بمقتضى الحقيقة الآتية : وهى أننا — بدون هذه القواعد — سوف نواجه إذا ما انتقلنا من خصائص الدولة الداخلية ؛ إلى خصائصها الخارجية ، بحالة لا يمكن أن نصفها إلا بالفوضى . ولو كان القانون الدولى غير ملزم للدولة ، فلن تكون هناك قواعد فيما بينها ، اللهم إلا الإرادة التى عقدت كل دولة العزم على التصرف بمقتضاها . وقد كان هناك بالفعل من كبار المفكرين ، من لم يتردد فى التسليم بهذه النتيجة ،كهوبز مثلا . وقد استدل هؤلاء المفكرون بطريقة منطقية — بناء على ما لديهم من مقدمات —

أن الحقيقة التى تقرر أنه ليس لأية هيئة الحق فى أن تصدر أوامر للدولة ، تجعل من المستحيل اعتبار القانون الدولى صحيحاً مثل القانون الداخلى . وهم يقولون إنه إذا كانت أوامر الدولة القانونية هى العليا ، فلا يمكن منطقياً لأوامر أخرى أن تعلو عليها ، ويترتب على ذلك عندئذ ، أن القانون الدولى لا يعتبر صحيحاً بالنسبة لدولة ما ؛ إلا بقدر ما تكون هذه الدولة مستعدة لقبول مادته ، فالقانون الدولى يصبح قانوناً حقيقياً ؛ عن طريق الاعتراف بذلك من جانب دول محددة ؛ وهو لا يحمل فى ذاته قوة ملزمة ؛ وإن ما يمنحه السلطة هو اختيار الدولة له باعتباره أمراً قانونياً ؛ ويتم هذا الاختيار لكل قاعدة من قواعده ؛ ومن جانب كل دولة بصفتها الشخصية .

ولكن من الأمور الهامة ؛ قبل أن نسلم بنتيجة لها مثل هذه الخطورة ؛ أن نفحص الأسس التى قامت عليها . ومن هذه الزاوية تظهر لنا حقائق هامة معينة :

(١) إن الدولة الناشئة حينما توجد لا تستطيع أن تنتقى وتختار من بين قواعد القانون الدولى المقررة بل تجد نفسها مقيدة بهذه القواعد ، كما لو كانت هى المسئولة عن وضعها . فقد خلق العرف الدولى والمعاهدات واتفاقيات التحكيم فى الواقع ، مجموعة من المبادئ الثابتة ؛ التى تحدد تصرفات الدول فى علاقاتها العادية المتبادلة ؛ بنفس الطريقة التى يحدد بها قانون إنجلترا تصرفات المواطنين فيها .

(٢) إن صفة سيادة الدولة صفة تاريخية نشأت عقب انهيار الدولة المسيحية فى العصور الوسطى . ويمكن القول بصفة عامة ، إنه لم يكن لإرادة الدولة أية صفة سيادية قبل حركة الإصلاح . بل كانت تعتبر مقيدة بطبيعتها

بالقانون الإلهي والقانون الطبيعي ، وإن أى قانون من قوانين الدولة يتعارض مع مبادئ هذين القانونين ، كان يعتبر باطلا من أساسه .

ونحن نشهد الآن ما يمكن أن نسميه إعادة بناء الحكومة العالمية التى حلم بها مفكرو العصور الوسطى فقد وجدنا أن التغير العلمى والاقتصادى جعل من المستحيل أن تترك كل دولة حرة فى أن تتخذ قراراتها الخاصة فى الأمور التى تمس العالم أجمع ، فهذه الحرية المطلقة فى الاختيار ، فى بعض الأمور الحاسمة، تؤدى إلى الحرب. ولنفس السبب ، الذى من أجله أكدت إرادة الدولة أولويتها على جميع الهيئات التى تقع داخل إقليمها ، أصبح وجود إرادة عامة بين جماعة الدول ، لها الأولوية على إرادة أية دولة معينة، ضرورة سياسية . وبذلك ، يترتب على هذا ، أن إرادة أية دولة ، يجب أن تخضع لإرادة تعلو عليها وتبطلها فى الأمور العامة التى تهم العالم . تماما ، كما يخضع الفرد لمجموعة الأوامر القانونية التى تضعها الدولة .

وربما يكون من الأفضل ، أن نعرض هذا بصورة أخرى ، فقد نشأت الدولة الحديثة فيما بين عام ١٥٠٠ وعام ١٧٠٠ كدولة كاملة السيادة ، لأنه لم تكن هناك صورة أخرى ، يمكنها بوساطتها أن تضمن السلام والأمن لحياة مواطنيها . ويرى المفكرون الذين يبحثون عن فلسفة لأوجه نشاط الدولة ، أن الشىء البارز فى حياتها ، هو أنها قد أطلقت إرادتها متحررة من أية سلطة خارجية . لذلك لا غرابة فى أنهم افترضوا أن الدولة هى الوحدة الأخيرة للتنظيم الاجتماعى . ولكن تغيرت الأحوال مرة ثانية فى نصف القرن الأخير بصفة خاصة، فقد أصبح اعتماد الدول بعضها على بعض متبادلا ، لدرجة أن الإرادة الحرة غير المقيدة لأية دولة ، أصبحت تشكل

خطراً على سلام الدول الأخرى . فلو تركنا إنجلترا مثلا ، حرة فى تحديد تخومها وقوتها الحربية وضرائبها الجمركية ، ومستويات العمل ، والحقوق التى ستمنحها للأجانب فى محاكمها ، والطريقة التى ستحسم بها المنازعات مع الدول الأخرى ، وهلجرا ، فستكون النتيجة الحتمية لذلك ، كارثة عالمية.

إن اعتماد الدول بعضها على بعض يحتم إقامة مجتمع عالمى ، أو مجتمع من الدول له أوامره القانونية الخاصة ، التى تعتبر بمثابة قواعد نهائية تتوارى أمامها جميع القواعد الأخرى وباختصار إن أحوالنا تجعل التسليم بوضع قانون دولى فى الأمور التى تخص عامة الدول ، أمراً لازما ، مثــله مثل السيطرة القانونية للدولة داخل إقليمها الخاص . وخلاصـة القول : إن القانون المحلى (أو الوطنى) يجب أن يكون تابعا ـ من الناحية القانونية للقانون الدولى .

وبذلك يمكننا أن نبنى نظرية للقانون ، على افتراض أن مصدره الأخير هو إرادة مجموعة الدول ، وأن هذه الإرادة هى أصلا فوق كل الإرادات الأخرى فى الحضارة الحديثة . وبناء على هذا الفرض ، تـكون علاقة دولة ما بجماعة من الدول ، هى نوع من التبعية ، وتشبه مثلا ، علاقة مدينة نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية ، فهناك موضوعات تشريعية يمكن لمدينة نيويورك أن تتخذ فيها قراراتها الخاصة ، وهناك موضوعات أخرى يجب أن تخضع فيها لقرار الولايات المتحدة. وفى ضوء هذه النظرة تفقد الدولة صفة السيادة ، ويجب أن تخضع لمنطق أحوال العالم ، الذى تعتبر هى جزءاً منه . وإن مطالبتها بحرية الإرادة المطلقة أمر يستحيل قبوله ، مثله فى ذلك مثل مطالبة المواطن بالحق القانونى فى إرادة حرة غير مقيدة . فالحاجات

العامة تعنى تبعية مشتركة . وحيثما توجد تبعية مشتركة ، فليس هناك احتمال لوجود دولة ذات سيادة بالمعنى التاريخى أو الفنى .

وهذه النظرة لاتبطلها الحقائق المسلم بها مثل :

(ا) إن الدول تخرق القانون الدولى .

(ب) إن مجتمع الدول لم يهيىء بعد الأجهزة الكافية ـ وخاصة فى المجال التشريعى — لتنمية القانون الدولى وتطويره .

إن انتهاك دولة ما للقانون الدولى له من الأهمية ، أوله من الدلالة ، مالانتهاك فرد من المواطنين لقانون الدولة ، فالقانون يظل قانوناً مادامت له قوة الإلزام فى الأحوال الطبيعية والعادية ويمكننا أن نسلم بأن مؤسسات المجتمع الدولى ما زالت قاصرة عن تحقيق أغراضها . ويرجع ذلك لسببين وجيهين :

أولها أن الاعتراف بالاعتماد الدولى المتبادل حديث نسبياً ومن الصعب أن نرده — فى أى شكل منظم — إلى ما قبل معاهدة فرسايل سنة ١٩١٩ .

ثانيا : إن كل محاولة لتحويل ذلك الاعتماد المتبادل إلى نصوص قانونية، تواجه شبح الدولة الكاملة السيادة التى ما زالت تسعى بجنون لأن تستبق فى يدها أطلال إمبراطوريتها . ولا يعتبر تاريخ عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة ،سجلا لشىء بقدر ماهو سجل لنزاع بين مبدأ جديد ، وهو مبدأ الاعتماد الدولى المتبادل ونتائجه ، ومبدأ قديم وهو مبدأ سيادة الدولة . وتبدو الرغبة فى خدمة المبدأ الأخير فى الاحتفاظ بقاعدة إجماع الآراء فى اتخاذ القرارات فى عصبة الأمم ، كاتظهر بصورة أكثر لفتاً للنظر ،فى قاعدة إجماع

الآراء بين الدول الكبرى فى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة . وقد ظهرت الحاجة إلى قبول نتائج الاعتماد الدولى المتبادل فى بعض المشروعات مثل البنود الاختيارية ، وقانون التحكيم العام فى عهد عصبة الأمم ، وبصورة ملموسة ولو أنها أقل شمولا ، فى معاهدات التعاون الغربى المتعددة منذ الحرب العالمية الثانية ، والتى تبلورت فى صورة حلف الأطلنطى . وكل هذه كانت بمثابة حالات انتهاك ملموسة مؤكدة لمبدأ سيادة الدولة ، لأن كلا منها كان يعنى أن الدول التى وافقت عليها ، لم يعد لها — عند ذلك الحد — الحرية فى التصرف طبقا لإرادتها الخاصة ، وكذلك الحال بالنسبة لنظرية الانتداب والوصاية على الأقاليم التى لا تتمتع بالحكم الذاتى ، والحقوق المكفولة للأقليات الوطنية داخـــل دولة معينة من أعضاء العصبة ، واختصاص الأمم المتحدة ، الأقل تحديداً ، بحماية الحقوق الإنسانية عموما كل ذلك يعتبر اعترافا بأن عصر الدولة المستقلة قد ولى تماماً . ولا يمكننا أن نضمن التناسق اللازم بين الدول الحديثة ، إلا عن طريق إخضاعها لهيئة عليا مشتركة ، ومنطق ذلك الخضوع ، هو أولوية الأوامر القانونية التى تضعها تلك الهيئة العليا على جميع الإرادات التى قد تسعى لانتهاكها . وهذا فى الواقع ، هو الوضع الذى اقترب منه — من الناحية النظرية — ميثاق الأمم المتحدة فى السلطات الممنوحة لمجلس الأمن .

وعندما واجه بعض المفكرين البارزين ذلك الوضع ، سعوا إلى التوفيق بينه وبين النظرة القديمة بطريقتين : فقد رأوا من ناحية أن القانون الدولى هو مجرد قانون وطنى مادمت قوة نفاذه تتوقف على قبول الدول له ، وأصروا من ناحية أخرى على أن القانون الدولى ، مادام قانونا نافذاً ساري

المفعول ، فهو نظام كامل فى حد ذاته ، ومستقل عن إرادة كل دولة على حدة ، وليس له أية صلة بها . ولكن لا تعتبر أى النظرتين مقنعة ، ففيما يتعلق بالنظرة الأولى يمكننا أن نرد عليها الردين التاليين : إن قبول الدول لقواعد القانون الدولى ليس راجعا إلى أنها قد اختارت هذه القواعد ، بل لأنها فى الحقيقة لم يكن أمامها أن تفعل غير ذلك . ولا فائدة من التمسك بنظرية القبول التى يغلب عليها فى الواقع الطابع الوهمى . بينما لا يحتمل أيضا ، أن يكون القانون الدولى نافذاً ؛ مالم تقبل الأطراف الخاضعة له أن يفرض عليها ، فإن هذا يصدق أيضاً على قانون الدولة ذاتها . وجعل الطابع القانونى للقانون الدولى يتوقف على نجاح ذلك القانون عند تطبيقه ، يعنى من الناحية الشرعية ، أننا نطبق عليه قواعد قانونية لا يحلم المشرع بتطبيقها على القانون الوطنى . لأن شرعيته ـ بناء على مسلمات المشرع ـ تستند فقط إلى مصدر قادر على وضع القواعد الخاصة ، فهى بالنسبة إليه مسألة قدرة بحتة . وهو مضطر إلى أن يرفض الفروض التى تدخل معايير مبنية على اعتبارات أخرى . كذلك لا يعتبر الرأى القائل بأن القانون الدولى نظام مستقل بذاته ولا يعتمد على القانون الوطنى رأيا أكثر إقناعا من سابقه ، لأن الهدف العام للقانون الدولى هو تنظيم سلوك المواطنين الذين يعيشون ـ على وجه التحديد ـ فى دول . ولا يمكن أن يتحقق هدفه إلا عن طريق تقييد إرادة الدول بغايته . ولكى يتم ذلك ، لامناص من تساميه الذاتى على تلك الإرادة . ونحن مضطرون إلى أن نسلم بأن قانون الدولة مشتق من نفس الفروض التى يتطلبها القانون الدولى .

وهناك مسألة واحدة أخيرة يمكننا أن ننظر فيها : فمن السهل كما يقال أن نتصور الدولة باعتبارها نظاماً قانونياً ، لأن ما يخطر فى الذهن لأول وهلة ، هو أنها هيئة من الأشخاص لهم الحق — بحكم مركزهم — فى فرض أوامرها على مواطنيها ، أما المجتمع الدولى فينقصه ذلك الوضوح فى فرض القوانين ، فإذا انتهكت قاعدة من قواعده ، فليس هناك من تقع عليه التبعة مباشرة فى تطبيق العقوبة على الانتهاك الذى حدث . ولكن قبل أن نقبل هذا كنقد خطير ، من المهم أن نفكر فيما ينطوى عليه . فهو يفترض أن القانون يخلق فى الدولة جهازاً له سلطة تطبيق العقوبات إذا لزم الأمر ،وهذا فى الواقع تسليم بالنظرية الكلاسيكية للسيادة ، كما ورثناها عن هوبز وأوستن وهذه النظرية كما رأينا لا تلائم الأوضاع المعقدة فى المجتمع الحديث . إننا لانهتم كثيرا باكتشاف هيئة عامة عليا تضع بإرادتها كل قانون ، بقدر ماتهتم بالتعرف على الأجهزة الملائمة لوضع القواعد اللازمة للقطاعات المختلفة فى الحياة الاجتماعية . إن الذى يهمنا هو تقسيم الوظائف لا توحيدها . وليس هذا كل ما فى الأمر ، فإننا نستطيع أن نثبت ، أن كثيراً من قواعد القانون الدولى ، تطبق بطريقة سوية وطبيعية فى ساحات المحاكم العادية فى الدولة ، فقرار اللورد باركر (فى محكمة الاستئناف) يرينا إلى أى حد كانت هذه المحاكم مستعدة لأن تسير فى هذا الاتجاه . كما يمكننا أن نثبت أيضا أن القواعد الدولية الآن ليست مطبقة فى محكمة العـــدل الدولية فحسب ، بل إن قرارات هذه المحكمة تشكل بصورة متزايدة ، طابع العمل الذى تؤديه جميع الهيئات المختصة بموضاعات مشابهة .

من الواضح أيضا أن عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة ، بكل ما فيهما من أوجه نقص قد أصبحتا تعبيرا قانونيا عن فكرة العقوبة ، كما يميل تاريخهما المشترك نحو إعطاء هذه الفكرة شكلا أقوى . فالميثاق الذى بدأ بفكرة تأجيل شن الحرب أملا فى أن فترة من الوقت قد توفر الروية التى تتمخض عنها الوساطة الناجحة ، هذا الميثاق قد اتجه نحو فكرة إمكان تحديد العمل العدوانى ، وأن الدولة التى تعتبر مسئولة عن العدوان يجب أن تستهدف لعداوة جميع أعضاء العصبة . إن الاختلاف الرئيسى فى المبدأ بين الأمم المتحدة والعصبة يكمن فى النقطه الآتية : وهى أن مجلس الأمن التابع لهيئة الأمم المتحدة ، قد منح سلطات تنفيذية كاملة ، نيابة عن أعضاء الأمم المتحدة الذين تعهدوا مقدماً بأن يؤيدوه ، أياً كانت القرارات التى يتخذها. ففى ظل ميثاق العصبة ، كانت أشكال المسئولية التضامنية أولية ، أما فى ظل ميثاق الأمم المتحدة فقد أصبحت هذه الأشكال واضحة محددة . إن مجلس العصبة قد عمل فعلا ، إن لم يكن مثل هيئة وزارية ، فعلى الأقل كهيئة يعتبر تشابهها مع الهيئات التى تسن القوانين أمراً هاماً ؛ ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة هو أساساً ، هيئة ذات أهلية قانونية عليا مهما كان من أمر تعثره فى ممارسة عمله نتيجة حاجته إلى إجماع الآراء بين الدول الكبرى . وكان لمجلس العصبة زيادة على ذلك ، تأثير مباشر على الرأى العام له وقع كبير . والجمعية العامة للأمم المتحدة (رغم أن لها ـ من الناحية النظرية ـ سلطات أقل من جمعية العصبة بالنسبة إلى أن مجلس الأمن له سلطات أكبر من سلطات مجلس العصبة) قد أبدت أيضا حيوية مدهشة وميلا للتوسع فى أغراضها. ونظرا لما كان يشوب أجهزة العصبة والأمم المتحدة من عيوب وسوء

استخدام ، فإن أقل ما يمكن أن يقال عنها ، إن شعوب العالم كانت تنظر إليها على أنها محددة وضابطة لتطاول الدول وخروجها عن حدودها . وإذا نظرنا إلى أعمالها فى ميدان الخدمة العلمية والاجتماعية نستطيع أن نقول ، ونكون منصفين فى قولنا ، إن هذه الأعمال لو لم تكن تمت ، لكان العالم الآن مكانا أكثر إجدابا وقبحا ، ولو قدر لها أن تزول لخلقت من جديد .

لقد قاست العصبة كثيراً من غياب الولايات المتحدة طوال فترة وجودها ، وغياب روسيا طوال هذه الفترة عدا السنوات الخمس الأخيرة ولكنها لم تهدم نتيجة لهذا ، أو نتيجة لما كان بها من عيوب إجرائية ، بل كان السبب فى انهيارها هو تبعية الالتزامات التى فرضتها للسيادة المستمرة لأعضائها . أما الأمم المتحدة فتضم كلا من الولايات المتحدة وروسيا ؛ ولكنها مازالت تواجه التناقض الأساسى بين حريات السيادةالتى اقتصرت الآن من الناحية الشكلية والواقعية على الدول (الكبرى) وبين التعاون الدولى . وعلى أية حال يجب أن ننظر إلى حق الاعتراض (حق الفيتو) كشىء لامفر منه فى هيئة لم تتهيأ بعد لأن تتحول إلى حكومة عالمية ، ومن الحكمة أن نسعى إلى تقييد حق الاعتراض عن طريق تنمية العرف المتعلق باستخدامه ، قبل أن نسعى إلى تحقيق ذلك عن طريق مراجعة الميثاق وتصحيحه . ولكن بالرغم من الضعف والنكسات التى أصابت عصبة الأمم والأمم المتحدة ، فإن من الصعب أن نتشكك فى قيمتها ، وضرورة وجود تنظيم من هذا النوع ، فمن الواضح أن إنشاء عصبة الأمم يمثل مرحلة حاسمة فى تاريخ المؤسسات السياسية .

إن مؤسسة مثل العصبة أو الأمم المتحدة لايمكنها أن تنمو إلاعن طريق الحد المستمر من حقوق الدول كأفراد ، فإن ما ينطوى عليه تطورها الناجح فى الواقع ، هو أنها تمثل سلطة تحد - فى نطاق يتزايد اتساعه باستمرار - من الموضوعات التى يحق للدول إصدار قوانين فيها طبقاً لإرادتها ، وهى ستتجه إلى أن تكون لها سلطة تخولها أن ترسم للدول أساليب السلوك التى تحظى باهتمام مشترك فى المجتمع الدولى . وبعض هذه الأمور - على الأقل - يتحدد تلقائياً ، فموضوعات مثل الحق فى شن الحرب ، وتحديد التخوم ، ومستوى التسلح ، والتعريفات ، والهجرة ، وحماية الأجناس المختلفة ، لايحتمل أن تحتفظ الدول فيها باختصاص نهائى لمدة طويلة . ولايقلل من صواب هذا الرأى ، ماترتب على الشلل الذى أصيبت به الأمم المتحدة بسبب عدم اتفاق الدول الكبرى ، من تركز عملية التكامل الدولى أساسا فى المجموعتين الكبيرتين اللتين تمخضت عنهما الحرب العالمية الثانية ، ويسيطر على إحداهما الكومونفورم . وينتظم المجموعة الأخرى حلف الأطلنطى . ذلك لأن هذه الأشياء تمثل البداية لا النهاية ، للتطور الذى قدر لنا أن نشهده ، والذى لن يتم الا بعد جهود شاقة دون شك .

لقد كان لتطور العلم وتقدمه فى ميدان الصناعة فى القرن الماضى آثار واسعة فى المجتمع الدولى ، فقد فاقت القدرة على الإنتاج القدرة على

الاستهلاك نتيجة للتوزيع المتفاوت للمقدرة الشرائية . وكان من نتيجة ذلك أن دخلت الدول التى تستخدم المعدات الفنية الحديثة فى تنافس جنونى على الأسواق الخارجية ، واندفعت لحماية مستويات المعيشة فيها من منافسة الدول ذات المستويات المنخفضة لها .

وكان من المحتم أن تكون نتيجة هذه الحالة — إن آجلا أو عاجلا — هى الرقابة الدولية على المواد الأولية ، وطرق التسويق، ومستويات العمل. لقد جىء بعصبة الأمم لزيادة إدراك أهمية الأسباب الاقتصادية للحرب . وقد أعطى هذا الاعتراف الشكل القانونى بإنشاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة . هذا بالإضافة إلى أن حق الدولة غير المقيد فى أن ترسم سياستها المالية ، كان من الأسباب الرئيسية للاختلال الكلى والتخبط ، الذى ساد خلال فترة ما بين الحربين ، والتحديد الشديد للائتمان فى وشنطن قد يسبب هبوطاً خطيراً مخرباً فى الأسعار فى العالم ، كما أن تراكم الذهب فى باريس قد يعنى بطالة فى اليابان وأمريكا الجنوبية . لقد أنشئت الأجهزة الدولية منذ الحرب العالمية الثانية لتعطى صورة فعالة للاعتماد المتبادل فى الشئون المالية الحديثة. ومن البديهى أن نستنتج أن البنك العالمى وصندوق النقد الدولى ، وأى اتحاد دفع أوروبى يباشره بنك التسويات الدولية فى بازل، إنما هى بداية نظام مالى مركزى تصبح فيه الدول وحدات تابعة .وتشبه إلى حد كبير بنوك رأس المال العام فى تبعيتها لبنك إنجلترا .

ويمكننا بالإضافة إلى ما سبق ، أن نكشف عن تقدم بأسلوب آخر،

فمن الواضح أن القانون الدولى حتى الآن وفى ضوء الأحوال التاريخية ، لايهتم إلا قليلا بحقوق الأفراد باعتبارهم أفراداً لهم حق ذاتى فى حمايته لهم، فإذا كان هؤلاء الأفراد أجانب قاسوا على يدى دولة أجنبية . فعليهم أن يعتمدوا على دولتهم لعلاج هذه الحالة ، فلم توجد حتى الآن أية وسائل لإجبار تلك الدولة على مساعدتهم على نيل العدالة والإنصاف. وإذاماعومل مواطن معاملة غير عادلة من دولته ، فإن القانون الدولى ينظر إلى هذه المسائل على أنها أمر يخص القضاء الداخلى ، وخارج عن نطاق اختصاصه ، لأن الدولة كما سبق أن قلنا دولة ذات سيادة ،ومن ثم لا يكون لأحد الحق — فى هذه الناحية — فى أن يسائلها فى قرارات قد تشعر أنها مضطرة لاتخاذها .

من المحتمل على أية حال ، أن نكون على أبواب عهد جديد فى هذه الأمور ، فليس هناك سبب نظرى يمنع من تمتع الأجنبى ، الذى ضير ظلماً نتيجة تصرف دولة أجنبية ، بالحق فى أن ينشد الإنصاف من هيئة مثل محكمة العدل الدولية . ويجب أن يكون ـ دون شك ـ قادراً لا على إثبات دعواه فحسب ، بل يجب عليه أيضا أن يثبت أنه قد استنفد وسائل الحماية التى تهيئها الدولة التى أوقعت به الضرر ذاتها . وليس هناك كذلك سبب يبرر ـ فى الظروف المناسبة ـ عدم قدرة الأقلية على محاسبة الدولة التى أساءت إليها ، أمام محكمة دولية على الأضرار التى لحقت بها من جراء حرمانها من حقوق تعهدت هذه الدولة ، باحترامها بمقتضى القانون الدولى . لقد منحت معاهدات الأقليات التى شكلت جزءاً من إقرار السلام عام ١٩١٩ ، أقليات أوربا الشرقية قدراً من الحماية طوال مدة بقاء العصبة وتحت إشراف مجلسها

مع جواز الرجوع إلى المحكمة الدائمة للعدالة الدولية . ويعتبر إعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تطبيقاً أوسع لنفس المبدأ . ورغم أن لذلك الإعلان قوة أدبية لا قوة قانونية ، إلا أنه الخطوة الأولى نحو صك دولى بالحقوق. وهذا بدوره قد يتضمن — عن طريق بروتوكول للتنفيذ — إلزاماً بمنح الأفراد الحق فى أن يرفعوا ـ بصفتهم أفراداً ـ دعاوى على دولهم أمام محكمة دولية ، مع تطبيق عقوبات فعالة على الدول لانتهاكها القانون الدولى الخاص بحقوق الإنسان . إن مشروع جعل الفرد شخصاً من أشخاص القانون الدولى له حقوق ملزمة قبل دولته مشروع مازال فى مهده . ولكن كلما أمكننا أن نزيد من نشر الفهم بأن الفرد هو الشخص الذى وجد القانون الدولى من أجل حمايته كانت قوة ذلك القانون الملزمة على البشر أكبر . وكذلك يمكننا أن نلاحظ منذ الحرب العالمية مبادئ قانون جنائى دولى فعال . فالمحاكمة والعقاب عن جرائم الحرب التى ارتكبها مواطنون من دول المحور ، قد أصبحا أكثر تنظيما بصورة لم يسبق لها مثيل فلأول مرة فى التاريخ يحاكم القادة السياسيون لدولة ذات سيادة ، أمام المحكمة العسكرية الدولية فى نورنمبرج ، بتهمة تدبير حرب عدوانية وإشعالها . وقد وصفت هذه الحرب بأنها جريمة . لقد كانت هذه المحاكمة عملية قضائية جديدة ، ولكن الحكم الخلقى الذى أكدته ، وهو أن الحرب العدوانية جريمة ضد الإنسانية ، كان موجوداً قبل ذلك بجيل على الأقل . وهكذا تمثل محاكمة نورنمبرج نجاحاً فى تطبيق القانون شبيهاً بذلك الذى تقدم القانون العادى نفسه .

إن تطبيقات هذا القانون تستحق النظر ، فمنذ قرن مضى ، كان من الطبيعى

أن يكف « أوستن » عن مناقشة القانون عندما يبلغ حدود الدولة ، كما كان من المستحيل على مفكرى العصور الوسطى أن يناقشوه بلغة أخرى غير اللغة العالمية . إن عالم أوستن كان عالماً بدت فيه الدولة آخر صورة لتطور النظم ؛ فقد كانت المنافسة هى قانونها ، ووراء تلك المنافسة ، كانت تكمن الفكرة الموروثة عن روح التفاؤل الطيبة التى كانت سائدة فى القرن الثامن عشر ، وهى أن الطبيعة ، على المدى الطويل ، كفيلة بإصلاح كل شىء ، إذا وثقنا فى حكمتها المطلقة . إنها نفس روح التفاؤل التى نراها فى « اليد الخفية » عند آدم سمث ، وفى تأكيد راديكالية بنتام الشديد أن حرية التعاقد هى العلاج الحاسم للشرور الاجتماعية ، وفى تعاليم هيجل وهى أن العبرة من التطور التاريخى ، هى الحصول على حرية أكبر حتى مما ذكرنا .

إن عالمنا عالم مختلف ، فإن ما يسيطر على أذهاننا ليس هو الانفصال القومى ، وانما هو الرابطة الدولية ، وليس هو أهمية المنافسة وإنما هى الحاجة إلى التعاون . لقد عرفنا أن الدولة لاتستطيع أن تعيش ـ كما اعتقد أرسطو — حياة اكتفاء ذاتى ، إذا أرادت أن تكون على اتصال سلمى متماسك مع الدول الأخرى ، فهى جزء من المجتمع الكبير الذى تتغلغل حاجاته فى كل صورة من صور وجوده . وقد أصبحنا نرى أن منح حرية التعاقد لامعنى له دون مساواة فى القدرة على المساومة . وفكرة الدولة ذات السيادة ، قد أصبحت فى الواقع فكرة خطيرة مثلها فى ذلك مثل الفكرة الأقدم الخاصة بالأفراد المنعزلين الذين يعينون حكاما ضد الدولة التى ينتمون اليها .

إن علينا أن نقيم نظارية وظيفية لمجتمع تنظم فيه السلطة من أجل غاياتها

متضمنة صراحة فى المواد التى نضطر إلى استعمالها ، فقد ظهر أن فكرة إمكان ترك السلطة لحكمة أى فريق من المجتمع وحريته المطلقة فى الإختيار ، فكرة تتعارض مع الحياة الصالحة . إن سيادة الدولة فى عالمنا الذى ننتمى إليه ، سيادة مطلقة مثلها فى ذلك مثل سيادة الكنيسة الرومانية منذ ثلاثة قرون خلت .

وذلك يعنى أننا لا نستطيع أن نترك الحدود بين الدول دون تنظيم ، وبمجرد أن نواجه مشكلة تنظيمها ، يتضح لنا أن سيادة الدولة تعنى الفوضى . إن الدولة لها الحق فى أن تباشر أموراً ذات طابع محلى ، ولا يمكن أن تترك لتستأثر بأمور أخرى ، تعتبر الدول الأخرى أطرافاً فيها .

وهكذا يكون المدخل الطبيعى ، فى موقفنا هذا ، إلى المشكلات السياسية ، هو أن ننظر إلى الدولة كمقاطعة من مقاطعات المجتمع الكبير ، وأن نصر تبعاً لذلك على أن قواعدها محدودة طبقاً لتبعيتها الضرورية لمصالح أوسع خارج نطاقها .

قد نسلم بأن تنظيم المجتمع الكبير واكتشاف المؤسسات المناسبة للميدان الذى يجب أن تحكمه ، عمل هائل ، ولكن ليس هناك ما يجعل احتمال نجاح ذلك الجهد كبيراً ، غير التفكير الرزين الحازم فى هذه الغايات . وكلما سلمنا عن وعى وإدراك بأن سيادة الدولة كانت تعبر عن حالة تاريخية قد ولت الآن ، كان هناك احتمال أكبر فى أن نفكر بلغة التشريع الذى يلائم بيئتنا الجديدة ، فلا يستطيع عالم جديد أن يأمل فى حياة مناسبة بوساطة المبادئ العامة لعالم مضى .

ومن المحتمل من جهة أخرى أن تذهب جهودنا هباء ، فالمؤسسات التى حصلت على السلطة ، والدولة التى حصلت على السلطة ، لن تتنازل عن

نفوذها بسهولة . فالدولة التى كانت قديماً تشبه حيواناً هائل الحجم لن تبتلع الطعم بسهولة . إن أى شخص يفكر فى احتمالات الصراع التى نواجهها كالأحقاد العنصرية وألوان التعصب القومى والدينى أيضاً ، والتسابق الاقتصادى ، بالإضافة إلى الروح العدائية بين روسيا وأمريكا التى تمخضت الحرب العالمية الثانية عنها ، إن من يفكر فى كل ذلك ، قد يلتمس له العذر إذا خلص بأن الأمل فى السلام ضئيل للغاية . إننا قبلنا وأذعنا — فى ميثاق العصبة وميثاق الأمم المتحدة — لفكرة نزع التسلح بالكلام فقط ، ولكننا لم ننزع السلاح ، ومازلنا . نعيش حتى يومنا هذا تحت تهديد تسلح أكثر فظاعة وهولا من أى تسلح عرفه العالم من قبل . لقد امتدحنا نظام الوصاية ، ولكننا سعينا قدر طاقتنا لننفذ وثائق انتدابنا وندير المناطق الخاضعة لوصايتنا بالأساليب الاستعمارية العتيقة . وهناك أمور كثيرة تفتح أمامنا أبواب الأمل ، مثل منح الهند استقلالها ، الذى قال عنه « ماكولى » منذ قرن مضى إنه سوف يكون يوماً يفخر به التاريخ الإنجليزى . إلا أن العقائد ، والآراء القديمة الراسخة ، وألوان القسوة ، والأوهام التى صاحبت نشأة التجربة الشيوعية فى روسيا وشرق أوربا ، وصور الصراع الطبقى التى تعتبر من طبيعة النهضات القومية فى آسيا وأفريقيا ، والمشكلات المعلقة الخاصة بمستقبل ألمانيا واليابان ، وازدياد مطاردة الزعماء السياسيين ، ومحاربة الأفكار التحررية فى أمريكا . كل هذه الأمور تمنعنا من أن نتصور أن التقدم فكرة حتمية . وليست هناك حرية أو سعادة مالم نعمل على تحقيقهما ، وليست هناك حرية أو سعادة مالم نقر السلام . وعلينا أن نفكر فى هذا السلام كمغامرة خلاقة مثمرة تنطوى على تضحيات أكبر ؛ ومخاطر أعظم من تلك التى

حدثت فى أكبر حرب سابقة. فعلينا أن نثبت حقنا فى السلام ، بأن نكون على استعداد لدفع الثمن الذى يتطلبه عن طيب خاطر .

مامن أحد يستطيع أن يضمن لنا النجاح ، فإذا كنا نعرف الطريق إلى الهدف ، فإننا نحجم إشفاقا من عناء الرحلة ؛ زد على ذلك أن هناك عدداً غير قليل ، ومعظمهم من ذوى النفوذ ، يعلنون بإصرار معارضتهم للهدف. ولكى نبلغ الهدف ، يجب على الدول الكبيرة أن تخضع ، ومطلوب من الأغنياء أن يضحوا . إذ لا يمكننا أن نكون أحراراً مالم نكن عادلين ، والمساواة هى ثمن العدل . ليس لدينا سبب جوهوى يدعونا لأن نفترض أن الذين يملكون السلطة ويتمتعون بها ، سوف يتنازلون عنها من أجل مثل عليا لا يشاركون فيها ، فهم إذا حاربوا للاحتفاظ بنفوذهم كان لهم على الأقل أمل ظاهر فى النجاح ، فإذا فازوا ، كما رأينا فى تاريخ ألمانيا وإيطاليا الحالى فإنهم يقيمون حكما استبدادياً ، وإذا فشلوا فإنهم يعملون على نشر الفوضى . وهذه التوقعات لا تختلف بالنسبة لروسيا كما يبين لنا تاريخها . إن انتصار السلام يتوقف على رغبة قوية واسعة الانتشار فى السلام ، ولا يتسنى لهذه الرغبة أن تكون قوية ولا واسعة الانتشار ، مادام الاهتمام بنتائجها مختلفاً . وفكرة التضحية من أجل العدل لم تصبح بعد جزءاً من العادات العقلية للجنس البشرى، فإننا لم نتعلم حتى أن نتسامح عن طيب خاطر إذا ما اختلفت مشاعرنا ، ما زالت ألوان الصراع التى تنشب بيننا تشوبها الحرب العقائدية ، وكل ما تغير فيها هو مضمون هذه العقائد .

فى الواقع ، إن جيلا مثل جيلنا الذى تستقر قدماه عند حافة الهاوية . لا حق له فى التفاؤل بالنسبة لمستقبله . إنه يعرف الطريق . وهذه حقيقة

ولـكن ذلك ليس دليلا على أنه سوف يختار هذا الطريق . وربما نجد فى هذا القول — على ما فيه من تناقض — أملنا الـكبير . فإن الأخطار التى تحيق بنا واضحة وحاضرة لدرجة أننا مدفوعين إلى التجربة والابتكار . فقـد علمتنا التجربة المحزنة ضعف الأخلاق الحضارية . وربما نـكون قد تعلمنا أيضا خطر السعى لسير قوتها مرة ثانية . فإن مجرد المعرفة بأن حدوث صراع فى المستقبل على أى مستوى من الانتشار ، سوف يجعل التراث الحضارى أوهى من الذكريات . مجرد هـذه المعرفة قد تولد فينا خلقاً لا تعتبر العدالة فيها مجرد مثل أعلى أجوف . وقد تتولد فضلا عن ذلك . رغبة عامة فى حياة طيبة ، وقد تؤدى نفس المشقة التى نكابدها فى الظفر بهذه الحياة . إلى تحقيق جانب الجمال فيها .

الناشر
مؤسسة سجل العرب

١٩٦٥



طبع الغلاف بمطبعة مخ